



# **EL ACCESO DE LA OPINION PUBLICA AL PARLAMENTO**



**JOSE A. RUIZ SAN ROMAN**

**Tesis doctoral presentada en el Departamento de Sociología VI  
(Opinión Pública y Comunicación de Masas).  
Universidad Complutense de Madrid.**

Se recuerda al lector no hacer más  
uso de esta obra que el que  
permiten las disposiciones Vigentes  
sobre los Derechos de Propiedad  
Intelectual del autor. La Biblioteca  
queda exenta de toda responsabilidad.

*Dado de Baja  
en la  
Biblioteca*

**Director: Dr. D. Cándido Monzón Arribas.**

*h.o. X-56-210961-8*

RECIBO DE ENTREGA DE LIBROS  
BIBLIOT. CENTRAL  
Nº DE REGISTRO *J. D. 382*

A mis padres.

Como agradecimiento por sus desvelos, por su aliento,  
por su comprensión y por su ejemplo,  
durante el largo camino de mi formación.

## AGRADECIMIENTOS

En primer lugar es de justicia expresar mi agradecimiento al Profesor Monzón Arribas por la dirección de este trabajo, por el apoyo durante su realización, por sus indicaciones, por sus consejos.

A los profesores y compañeros del Departamento, con los que compartí no pocas horas en Cursos de Doctorado, Seminarios y conversaciones informales.

A los responsables del Departamento de Estudios, del Departamento de Documentación y del Servicio de Prensa del Congreso de los Diputados, por sus orientaciones, facilidades y sugerencias.

A los residentes del Colegio Mayor Montalbán, con los que compartí los comienzos; y a las gentes de Gurtubay, que padecieron el final. Sobre todo, a quienes tuvieron que ocuparse de lo que descuidé, y a los que colaboraron en mejorar el trabajo con sus aportaciones.

A todos los que, de una forma o de otra, han llevado esta empresa a buen puerto.

José A. Ruiz San Román  
marzo 1996

**INDICE.**



## INDICE

### CAPITULO INTRODUCCION

Planteamiento general.	26
Objetivos generales.	27
Objetivos específicos.	27
Desarrollo metodológico.	31
Fase A: En defensa de las manifestaciones institucionales de la opinión pública.	31
Fase B: Dos vías para ahondar en las manifestaciones institucionales de la opinión pública: estudios sobre la representación y estudios sobre la legitimidad.	33
Fase C: Investigación empírica del caso español	34

### CAPITULO 2. UN RECORRIDO POR LA TRADICION CLASICA DE LA OPINION PUBLICA

Tradición clásica y tradición empírica: dos aproximaciones a la opinión pública.	36
En busca de un concepto de opinión pública. Interés permanente del estudio de la tradición clásica.	37
Lazarsfeld, Paul (1957) o el contenido de la tradición clásica.	38
Oncken, Hermann (1914).	38
Locke, John (1689).	42
Hume, David (1739).	44

Madison, James (1788).	45
Necker, Jacques (1792).	46
Comte, Auguste (1823).	47
Tocqueville, Alexis (1835/1840).	48
Tönnies, Ferdinand (1887, 1922).	49
Bryce, James (1888).	52
Tarde, Gabriel (1901).	53
Dicey, Albert (1905).	56
Lowell, A. Lawrence (1913).	56
Heller, Hermann (1934).	57
Blumer, Herbert (1948).	59
MacIver, Robert M (1954).	60
Habermas, Jürgen (1962/1981).	61
Noelle-Neumann, Elisabeth (1980-1993).	61
Rovigatti, Vitaliano (1981).	63
Price, Vincent (1992).	64
Los estudios de la tradición clásica de la opinión pública en los pensadores españoles.	69
Ausencias	71

### CAPITULO 3. REFLEXIONES PARA UNA TEORIA GENERAL DE LA OPINION PUBLICA. UN ACERCAMIENTO OMNICOMPENSIVO A LA OPINION PUBLICA.

Intentos de explicación general de la opinión pública no omnicompensivos.	73
Los estudios de la opinión pública desde las teorías sociológicas.	74

Los estudios de opinión pública desde las "recopilaciones".	75
Una propuesta de concepto-base de opinión pública.	76
A) Opinión.	78
B) El pueblo y el público.	80
C) "Lo público".	84
Esquema de los contenidos de la disciplina académica "Opinión Pública".	87
Comunicación pública.	88
Comunicación política.	88
Espacio público y teorías omnicomprendivas del espacio público.	88
Esquema de los contenidos específicos para el estudio de la Opinión Pública.	91
1. Concepto. Qué es la opinión pública.	91
2. Por qué interesa estudiarla.	92
3. Cómo se conoce y mide la opinión pública.	92
4. Cómo se forma o quienes crean la opinión pública. Técnicas de modificación y manipulación de la opinión pública.	92
5. Efectos de la opinión pública.	93
6. Valoraciones éticas del fenómeno.	93
Dos aclaraciones necesarias: la opinión pública no es sólo la opinión pública política y la opinión pública es divisible y, de hecho, suele aparecer dividida.	93
A) La opinión pública no es sólo la opinión pública política	94

B) La opinión pública es divisible y, por tanto, porcentualizable: las corrientes de opinión.	95
Las vías para conocer la opinión pública. O de cómo se conoce y mide la opinión pública.	96
1. Preguntar a todos.	97
2. Preguntar a los que representan a todos (elegidos por votación).	97
3. Preguntar a los que representan a todos (elegidos por selección estadística).	97
4. Deducir lo que piensan todos a partir de sus acciones.	98
5. Combinaciones de los cuatro anteriores.	98
¿Otras técnicas para conocer la opinión pública?	98
¿...Y los medios de comunicación, acaso no son una vía para conocer la opinión pública?	98
A) Los medios de comunicación son cierto reflejo de la opinión pública porque tratan de ganar dinero.	103
B) Los medios de comunicación son cierto reflejo de la opinión pública porque tratan de influir.	103
C) En cualquier caso, la opinión pública no es lo mismo que la opinión publicada.	104

#### CAPITULO 4. EN DEFENSA DE LAS MANIFESTACIONES INSTITUCIONALES DE LA OPINION PUBLICA

Preguntar a los que representan a todos seleccionados mediante elección popular.	107
Las reflexiones de la doctrina española sobre la posibilidad de institucionalizar la opinión pública.	109
La cuestión de la denominación: "comprensión institucional de la opinión pública" y "manifestación formal de la opinión pública". Una propuesta de síntesis: "manifestación institucional de la opinión pública."	110
Posturas de la doctrina española en relación con las manifestaciones institucionales de la opinión pública.	110
A) Postura crítica.	111
B) Postura descriptiva.	112
Las críticas a las manifestaciones institucionales de la opinión pública.	113
Crítica 1: Las manifestaciones institucionales de la opinión pública pretenden ser la única vía de conocer la opinión pública.	114
Crítica 2: La institucionalización obedece a una visión intelectualista de la opinión pública.	116
Crítica 3: Ficción institucionalizada y pérdida de la espontaneidad. Planteamiento de Habermas.	118

Crítica 4: La institucionalización de la opinión pública supone merma de la libertad, pérdida de la soberanía del pueblo. 119

Crítica 5: Distanciamiento entre la realidad de los representados y los representantes. 120

Crítica 6: "Concedemos" que las manifestaciones institucionales son un modo de conocer la opinión pública. Pero son un modo "precientífico". 120

Ventajas de las manifestaciones institucionales de la opinión pública. 121

Ventaja 1: Las manifestaciones institucionales de la opinión pública son un modo de reducir la complejidad del sistema. Hacen de una teoría ideal una realidad factible. 121

Ventaja 2: Evita que quienes no son más que voceros de sus propias opiniones y sus adláteres pasen por ser portavoces de la opinión pública. 124

Ventaja 3. El conocimiento de la opinión pública a través de las manifestaciones institucionales es más justo, dificulta sobrevalorar o minusvalorar la relevancia de las corrientes de opinión. 127

Ventaja 4. Reconoce, sin complejos, que desde el pensamiento político de todos los tiempos se han ido haciendo aportaciones a la disciplina "Opinión Pública". 130

**CAPITULO 5. LA REPRESENTACION POLITICA:  
EVOLUCION Y CRISIS. LA COMUNICACION COMO  
PROPUESTA.**

La representación política.	135
El principio " <u>quod omnes tangit debet ab omnibus approbari</u> " ("lo que a todos concierne debe ser aprobado por todos") como fundamento o gran principio democrático.	136
Explicación del sentido del principio: ¿unanimidad o posibilidad de participar?	
Motivos para un primera renuncia.	138
Propuestas teóricas alternativas al principio democrático.	139
A) Anarquismo.	139
B) Tutelaje.	140
Problemas prácticos del principio democrático en las grandes sociedades.	141
A) Ineficacia: más lento, más caro.	141
B) Demasiadas personas.	142
C) Problemas de comunicación.	142
D) Proximidad de lo privado, lejanía de lo público.	143
La representación como solución a los problemas de la puesta en práctica del " <u>quod omnes tangit</u> " y la representación como alejamiento del "ideal democrático".	145
De la representación medieval a la representación política. Retroceso teórico y avance en la práctica: la gran contradicción.	148

La recuperación del " <u>quod omnes tangit</u> " a través de la soberanía popular.	158
Una nueva transformación de la participación o del " <u>quod omnes tangit</u> ": los partidos políticos.	160
La crisis actual.	163
Propuestas para una salida	169
A) La subsidiaridad en la representación.	170
B) La comunicación	170

## CAPITULO 6. LEGITIMIDAD Y DEMOCRACIA: LA COMUNICACION COMO SOLUCION.

Triple acercamiento: legitimidad en general; apoyo específico; y representatividad.	174
Legitimidad democrática.	175
Apoyo específico a las Cortes.	179
Representatividad.	181
Representatividad por ideología.	188
Representatividad por sexo.	192
Representatividad por estudios.	193
Representatividad en relación con el recuerdo de voto.	195
Representatividad por edad.	196
Alternativas para medir la representatividad.	198
Un modelo alternativo para medir la representatividad.	199



Conclusión: diferentes opiniones implica, sobre todo, falta de comunicación.	201
---	-----

**CAPITULO 7. LA INFORMACION COMO ELEMENTO DE  
LA VIDA PARLAMENTARIA. LA COMUNICACION EN  
LAS ORGANIZACIONES. INTRODUCCION A LOS  
MODELOS.**

La comunicación en las organizaciones.	
Introducción a los modelos.	203
Modelos de transmisión de información.	205
Problemas de eficacia del emisor.	206
Problemas relacionados con el mensaje.	206
Problemas relacionados con el receptor.	207
Problemas relacionados con el canal.	208
Notas sobre las aportaciones recientes en los estudios de la relación Parlamento/comunicación.	208
La información en los estudios empíricos.	210
La información en la teoría positiva.	212
Las conclusiones de Bimber (1991).	215
Propuesta metodológica de investigación de los flujos de comunicación formal interna en el Congreso de los Diputados.	217
Una posibilidad descartada: trabajar unicamente en los aspectos que permiten considerar el Congreso como una organización sin peculiaridades políticas relevantes.	218
Materiales para una investigación en comunicación formal interna en el Congreso de los Diputados: funciones y elementos.	219

A. Funciones del Congreso de los Diputados.	220
B. Elementos hipotéticamente relevantes en los flujos de comunicación interna en el Congreso de los Diputados.	221
Comunicación formal interna a partir de las funciones: intentar un organigrama del Congreso de los Diputados.	223
A. Organigrama para la función legislativa.	225
B. El imposible organigrama para la función de control.	226
C. Las demás funciones del Congreso y sus organigramas.	227
D. Intento de un organigrama del Congreso de los Diputados a partir de la función de representación o expresión.	228
Un esquema provisional de los flujos de comunicación dentro del Congreso de los Diputados a partir de los elementos comunicativamente relevantes.	232
Una cuestión criticable en el gráfico 3. De si los flujos de comunicación con el pueblo son comunicación interna.	235
El Grupo parlamentario como unidad comunicativa básica en el Congreso de los Diputados.	236

**CAPITULO 8. UNA DESCRIPCION DE LOS  
INSTRUMENTOS O MEDIOS DE INFORMACION  
FORMALES DEL DIPUTADO.**

La información procedente de la Secretaría General.	240
Principales órganos con funciones informativas en la Secretaría General del Congreso.	243
1. Dirección de Asistencia Técnico-parlamentaria.	243
2. Dirección de Estudios y Documentación.	244
3. Departamento de Biblioteca.	245
4. Departamento de archivo.	248
5. Servicio de Prensa.	249
El resumen de prensa.	251
6. Dirección de Relaciones Parlamentarias.	252
Servicio de Información.	252
7. Boletín de Información.	253
Estudio descriptivo de los cauces "jurídico-formales" de acceso a la información al Congreso de los Diputados.	255
1. Interpelaciones.	255
Las interpelaciones en cifras.	260
2. Preguntas.	263
Las preguntas en la Constitución.	264
Regulación reglamentaria.	265
Las preguntas con respuesta oral ante el Pleno	267
Las preguntas con respuesta oral en el Pleno en cifras.	271
Las preguntas con respuesta oral en Comisión.	273

Las preguntas que solicitan respuesta oral en Comisión en cifras.	274
Preguntas de contestación escrita.	276
Las preguntas que solicitan respuesta escrita en cifras.	277
3. Comisiones de investigación.	279
Finalidad de las Comisiones de Investigación.	283
Normas que regulan la creación de las Comisiones de Investigación.	284
Las comparecencias ante las Comisiones de Investigación.	285
Tramitación de las conclusiones.	289
La cuestión de la compatibilidad de las Comisiones de Investigación con los procesos judiciales.	289
Las Comisiones de Estudio e Investigación en cifras.	292
4. Derecho de Petición.	295
5. Peticiones de información o documentación del art. 7 del Reglamento.	299
Una cuestión previa: el art. 109 de la Constitución.	299
El artículo 7 del Reglamento.	300
Las solicitudes de informes del art. 7 en cifras.	302
6. Comparecencias.	307
7. Otros instrumentos de información previstos por las leyes.	310

**CAPITULO 9. TRES CAUCES FORMALES DE  
INFORMACION POR LOS QUE FLUYE OPINION  
PUBLICA: INFORMACIONES PROCEDENTES DEL  
DEPARTAMENTO DE DOCUMENTACION, INFORMES DEL  
DEFENSOR DEL PUEBLO, Y ENCUESTAS.**

1. El Departamento de Documentación de la Dirección de Estudios del Congreso.	312
Historia del Departamento de Documentación.	312
Funcionamiento del Servicio de Documentación.	314
A. Documentación mediante servicios periódicos. El Boletín de sumarios ("boletín rojo").	315
B. Elaboración de informes documentales para trabajos parlamentarios específicos. Los dossieres de documentación ("boletines verdes").	316
C. Información "a la carta" al Diputado.	317
Estructura y dotación del Departamento de Documentación.	318
Distribución de funciones según la organización por áreas.	320
Usuarios del Servicio de Documentación.	321
2. Los informes del Defensor del Pueblo.	322
El acceso de las opiniones de los ciudadanos al Defensor del Pueblo.	325
A) El modelo ideal.	325

B) El modelo español.	326
El acceso a los Diputados de los Informes del Defensor del Pueblo: Informes a las Cortes Generales.	329
3. Las encuestas o sondeos de opinión.	334
De si el Gobierno democrático en un sistema representativo debe hacer todo lo que las encuestas demanden.	335
Las encuestas como instrumento de información de los Diputados.	337
A) Las encuestas del CIS.	337
1. Regulación.	337
2. Acceso a las encuestas del CIS por parte de los miembros de las Cortes y su valoración.	340
B) Otros sondeos: medios de comunicación, banca, fundaciones, partidos políticos.	344
 <b>CAPITULO 10. DESCRIPCION Y JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION EMPIRICA EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.</b>	
Objetivos generales de la investigación.	348
Dificultades de la investigación.	349
En realidad el cuestionario planteado a los Diputados es un estudio de los denominados "semicualitativo".	352
Objetivo de la investigación mediante el cuestionario.	353
¿Por qué investigamos sobre este objetivo?	353

Datos de respuestas a cuestionarios semejantes.	355
¿Valor cuantitativo del cuestionario?	356
A) La inadecuada aplicación de la formula para calcular el error muestral en muestras finitas.	356
B) Una muestra de las posibles desviaciones que ofrece el estudio a partir de una comparación con las variables controladas. Una vía de "validación pragmática".	358
Los tipos de preguntas del cuestionario a los Diputados.	360
Preguntas abiertas/ preguntas cerradas.	362
Las preguntas cerradas.	362
Las preguntas abiertas.	363
Orden del cuestionario.	364
Presentación del cuestionario.	369
Ventajas y desventajas de hacer la entrevista con entrega en casilleros de distribución de correspondencia y devolución a través de correo ordinario.	370

## CAPITULO 11. EXPOSICION DE LOS DATOS OBTENIDOS MEDIANTE EL CUESTIONARIO.

1. Servicio de Documentación.	375
Gráfico de satisfacción / no satisfacción.	378
Gráfico detallado sobre satisfacción con el Servicio de Documnetación.	379

Gráfico sobre la frecuencia de uso del Servicio de Documentación (1-6).	380
Relación de las respuestas a la pregunta abierta "¿Qué mejoraría?" ordenadas por partidos políticos.	381
Análisis de los datos del cuestionario	382
2. Dossieres de Documentación (volumenes verdes).	383
Gráfico de satisfacción / no satisfacción.	383
Gráfico de barras sobre uso de los dossiers de documentación.	384
Gráfico de barras con datos detallados sobre satisfacción (1-6).	385
Relación de las respuestas a la pregunta abierta "¿Qué mejoraría?" ordenadas por partidos políticos.	386
Análisis de los datos del cuestionario.	387
3. Biblioteca.	388
Gráfico de satisfacción / no satisfacción.	388
Gráfico de barras sobre uso de la biblioteca.	389
Gráfico de barras son datos detallados sobre satisfacción.	390
Relación de las respuestas a la pregunta abierta "¿Qué mejoraría?" ordenadas por partidos políticos.	391
Análisis de los datos del cuestionario.	391



4A. Resúmenes de prensa elaborados por el propio Grupo parlamentario.	393
Gráfico de satisfacción / no satisfacción.	393
Gráfico de barras sobre uso de los resúmenes de prensa elaborados por el propio grupo parlamentario.	394
Gráfico de barras con datos detallados sobre satisfacción (1-6).	395
Relación de las respuestas a la pregunta abierta "¿qué mejoraría?" ordenadas por partidos políticos.	396
Análisis de los datos del cuestionario.	397
4B. Resúmenes de prensa del Servicio de Prensa del Congreso.	398
Gráfico de satisfacción / no satisfacción.	398
Gráfico de barras sobre uso de los resúmenes de prensa del Servicio de prensa del Congreso.	399
Gráfico de barras con datos detallados sobre satisfacción (1-6).	400
Relación de respuestas a la pregunta abierta "¿Que mejoraría?" clasificados por Grupos parlamentarios.	401
Análisis de los datos.	402
5. Acuerdo con la frase: "el Congreso debe investigar por medio de encuestas el sentir de la opinión del pueblo"	404
Gráfico de acuerdo / no acuerdo con la frase.	404

Gráfico de barras detallado sobre grado de acuerdo con la frase (1-6).	405
Gráfico sobre la utilización de las encuestas del CIS y otras encuestas.	406
Relación de respuestas a la pregunta abierta "¿algún comentario?" clasificadas por grupos parlamentarios.	407
Análisis de los datos.	409
6A. Interpelaciones.	413
Gráfico de satisfacción / no satisfacción.	413
Gráfico de barras sobre uso de las interpelaciones.	416
Gráfico de barras con datos detallados sobre satisfacción (1-6)	417
Relación de respuestas a la pregunta abierta "¿que mejoraría?" clasificadas por Grupos parlamentarios.	418
Análisis de los datos.	420
6B. Preguntas.	422
Gráfico de satisfacción / no satisfacción.	422
Gráfico de barras sobre uso de las preguntas.	423
Gráfico de barras con datos detallados sobre satisfacción. (1-6).	424
Relación de respuestas a la pregunta abierta "¿qué mejoraría?" clasificadas por grupos parlamentarios.	425
Análisis de los datos.	427

6C. Comisiones de Investigación.	429
Gráfico de satisfacción / no satisfacción.	429
Gráfico de barras sobre uso de las Comisiones de Investigación.	430
Gráfico de barras con datos detallados sobre satisfacción (1-6).	431
Relación de respuestas a la pregunta abierta "¿qué mejoraría?" clasificadas por Grupos parlamentarios.	432
Análisis de los datos.	435
6D. Derecho de petición.	437
Gráfico de satisfacción / no satisfacción.	438
Gráfico de barras sobre uso de la información procedente del derecho de petición.	438
Gráfico de barras con datos detallados sobre satisfacción (1-6).	439
Relación de respuestas a la pregunta abierta "¿qué mejoraría?" clasificadas por Grupos parlamentarios.	440
Análisis de los datos.	441
6E. Las peticiones de información o documentación del art 7 del Reglamento.	443
Gráfico de barras sobre uso de las interpelaciones	444
Gráfico de barras con datos detallados sobre satisfacción (1-6).	445

Relación de respuestas a la pregunta abierta "¿qué mejoraría?" clasificadas por Grupos parlamentarios.	446
Análisis de datos.	447
6F Informes del Defensor del Pueblo.	449
Gráficos de satisfacción / no satisfacción.	449
Gráfico de barras sobre uso de las informaciones procedentes de los informes del Defensor del Pueblo.	450
Gráfico de barras con datos detallados sobre satisfacción (1-6).	451
Relación de respuestas a la pregunta abierta "¿qué mejoraría?" clasificadas por Grupos parlamentarios.	452
Análisis de los datos.	453
6G. Comparecencias	454
Gráficos de satisfacción / no satisfacción.	454
Gráfico de barras sobre uso de las informaciones procedentes de las comparecencias.	456
Gráfico de barras con datos detallados sobre satisfacción (1-6).	457
Relación de respuestas a la pregunta abierta "¿qué mejoraría?" clasificadas por Grupos parlamentarios.	458
Análisis de los datos.	459
6H. Informes del Consejo General del Poder Judicial.	460

Relación de respuestas a la pregunta abierta "¿qué mejoraría?" clasificadas por Grupos parlamentarios.	461
Análisis de los datos.	462
Gráficos de satisfacción / no satisfacción.	463
Gráfico de barras con datos detallados sobre satisfacción (1-6).	463
6I. Informes, memorias y mociones de Tribunal de Cuentas.	464
Relación de respuestas a la pregunta abierta "¿qué mejoraría?" clasificadas por Grupos parlamentarios.	466
Análisis de los datos.	467
Gráficos de satisfacción / no satisfacción.	468
Gráfico de barras con datos detallados sobre satisfacción (1-6).	468
7. Trato directo con los electores.	469
Gráficos de satisfacción / no satisfacción.	471
Gráfico descriptivo de los Diputados que tienen horario fijo de atención a los electores y de los que no lo tienen.	472
Gráfico de barras con datos detallados sobre satisfacción con el tiempo que dedican al trato directo con los electores (1-6).	472
Gráfico de respuestas a la pregunta "¿cuántas horas dedica cada mes al trato directo con los electores?".	472

Relación de respuestas a al pregunta abierta "¿qué mejoraría?" clasificadas por Grupos parlamentarios.	473
Análisis de los datos.	475
8. Pregunta general: ¿está satisfecho, en general, de los medios de que dispone para conocer las opiniones del pueblo?	479
Gráficos de satisfacción / no satisfacción.	480
Gráfico de barras con datos detallados sobre satisfacción (1-6).	480
Relación de respuestas a al pregunta abierta "¿qué mejoraría?" clasificadas por Grupos parlamentarios.	481
Análisis de los datos.	483
9 Medios de comunicación.	485
Gráficos de acuerdo / no acuerdo con la frase: "en último término, por mucha información que reciba por distintas vías, el seguimiento personal y directo de los medios de comunicació resulta imprescindible".	487
Gráfico de barras con datos detallados sobre acuerdo / no acuerdo (1-6),	487
Tiempo dedicado cada día a los medios de comunicación.	488
Tiempo dedicado cada día a la televisión.	488
Tiempo dedicado cada día a la radio.	488
Tiempo dedicado cada día a la pr. nacional.	489
Tiempo dedicado cada día a la prensa local.	489

Tiempo dedicado cada día a las revistas. 490

Tabla resumen del número de Diputados que declaran utilizar los medios de comunicación y el tiempo que les dedican (tiempo en minutos). 490

Análisis de los datos. 491

Una reflexión final sobre los modelos de relación entre el poder político y los medios de comunicación. 492

10. Respuestas a la pregunta abierta:  
"¿desea hacer alguna otra sugerencia para mejorar los flujos de entrada de información en el Congreso de los Diputados?" 497

Gráfico resumen. 499

## CAPITULO 12. CONCLUSIONES.

A) Conclusiones del estudio teórico. 501

B) Conclusiones de las investigaciones empíricas. 504

Anexo. 514

Bibliografía. 524

**CAPITULO 1.**  
**INTRODUCCION.**



## PLANTEAMIENTO GENERAL

La disciplina de la Opinión Pública ofrece amplias y atractivas posibilidades a los investigadores. Sigue siendo una tarea apasionante trabajar en la consolidación del cuerpo de conocimientos que articulan los estudios universitarios de la materia. Esta tesis quiere contribuir, mediante una reflexión sobre las posibilidades que ofrecen las manifestaciones institucionales de la opinión pública, al desarrollo de nuestra disciplina.

Lógicamente, esta investigación es tributaria de lo que se ha venido en llamar "tradición clásica" de la opinión pública, amplísima y fecunda vía de investigación con precedentes históricos remotos. De la "tradición clásica" enumeramos abundantes autores representativos y, a lo largo de toda la obra, hacemos referencia a investigaciones y reflexiones elaboradas desde esa perspectiva. Procuramos en todo momento tener presente la "tradición empírica", incluso convirtiéndola en protagonista de partes muy señaladas.

La tesis pretende rescatar el valor del Parlamento como institucionalización de la opinión pública frente a los duros ataques a que la doctrina lo ha sometido; y con la conciencia clara de que, sólo desde plantamientos creativos, las viejas asambleas representativas afrontarán el tercer milenio con la fecundidad que los ideales democráticos demandan.

## OBJETIVOS GENERALES

El trabajo se propone como objetivos:

-Demostrar la viabilidad de las "manifestaciones institucionales de la opinión pública".

-Establecer pautas para el diagnóstico de la calidad de las manifestaciones institucionales de la opinión pública.

-Estudio/diagnóstico de algunos elementos del caso español.

## OBJETIVOS ESPECIFICOS.

1. Son muy variados los pensadores que se han ocupado específicamente de estudios sobre la opinión pública; y aún más numerosos son los autores que, sin hablar expresamente de opinión pública, han dedicado importantes reflexiones a los asuntos que, con el tiempo, hemos llegado a incluir dentro de la Opinión Pública. Pues bien, todos esos autores, o al menos una selección de ellos, deben ser considerados para la elaboración de una Teoría General de la Opinión Pública.

2. Los conocimientos que se imparten en la asignatura "Opinión Pública" dentro de la Licenciatura de Ciencias de la Información están en fase de estructuración<sup>1</sup>, por tanto, parece oportuno establecer

---

<sup>1</sup> No me refiero a las modificaciones de los planes de estudio que se están empezando a poner en práctica en estos años, sino a que, de momento, nos encontramos con una disciplina joven, poco madura, a la que lentamente se va incorporando un cuerpo de investigaciones y de investigadores.

las bases para una Teoría General de la Opinión Pública en la que podamos enmarcar cualquier desarrollo de la disciplina.

3. La opinión pública es definible y cognoscible. Se trata de mostrar las vías a través de las cuales podemos llegar a conocerla.

4. Es preciso establecer argumentos en defensa de que las manifestaciones institucionales de la opinión pública, son parte de la disciplina "Opinión Pública", a pesar de las duras críticas que ha recibido por la doctrina publicada hasta el momento.

5. El estudio de las manifestaciones institucionales de la opinión pública implica el estudio de dos relaciones:

-REPRESENTADOS / REPRESENTANTES

-OPINION DE REPRESENTADOS / OPINION DE REPRESENTANTES

Históricamente existen dos grandes enfoques para el estudio de estas relaciones:

A. Las Ciencias Políticas y el Derecho Político se han ocupado de estas relaciones a través de los estudios sobre la "representación".

B. La Sociología se ha ocupado de estas relaciones en los estudios sobre "legitimidad".

Respecto a estos dos grandes enfoques, se plantea una doble hipótesis que tiene cabida en este estudio en la medida en que, para profundizar en el conocimiento de

las manifestaciones institucionales de la opinión pública, conviene rastrear en las teorías de la "representación" y la "legitimidad".

5.A. Trataremos de probar que la representación pasa por un periodo de crisis en el que se ven debilitados sus fundamentos teóricos, como consecuencia de sus problemas prácticos.

5.B. Los estudios sobre la legitimidad de las instituciones en general, y sobre la asambleas representativas en particular, muestran un distanciamiento significativo entre las opiniones del pueblo y las opiniones de los representantes.

6. Tanto la mejora de la calidad de la representación (5.A.) como el aumento de la legitimidad (5.B.), y, por consiguiente, la exactitud de las "manifestaciones institucionales de la opinión pública" dependen de la existencia y la calidad de los flujos de comunicación entre representados y representantes.

7. Es objetivo del trabajo establecer modelos de diagnóstico de la calidad de las manifestaciones institucionales de la opinión pública.

7.A. Para el desarrollo y calidad de las manifestaciones institucionales de la opinión pública es preciso evaluar cuáles son los flujos de comunicación entre REPRESENTANTES / REPRESENTADOS.

Con este fin haremos un estudio de cuales son las informaciones que reciben los representantes.

7.B. Para el desarrollo y calidad de las manifestaciones institucionales de la opinión pública, es preciso determinar la calidad de los flujos de comunicación entre REPRESENTANTES / REPRESENTADOS.

Para ello, mediante cuestionario, pedimos a los representantes valoraciones sobre los instrumentos de información de los que disponen.

## **DESARROLLO METODOLOGICO.**

La investigación se desarrolla en varias fases:

La primera consiste en un esfuerzo por determinar los contenidos de la disciplina Opinión Pública, por situar dentro de la disciplina sus manifestaciones institucionales.

A continuación, se hacen, de modo resumido, algunas consideraciones útiles para la opinión pública, desde los estudios sobre la representación y la legitimidad.

La fase siguiente consiste en estudiar algunos aspectos relevantes del caso español: instrumentos de información de los representantes y la valoración positiva o negativa que hacen de ellos.

### **FASE A: EN DEFENSA DE LAS MANIFESTACIONES INSTITUCIONALES DE LA OPINION PUBLICA.**

En primer lugar, hacemos un repaso de autores destacados por su contribución a la reflexión teórica sobre la naturaleza y contenidos de la Opinión Pública. Se busca mostrar los contenidos de la tradición clásica que más conectan con las reflexiones posteriores.

El repaso por los autores clásicos muestra que existe un corpus de conocimientos que, aunque se presenta desordenado, asistemático, es susceptible de una sistematización dentro de una disciplina que los unifique.

El siguiente paso es, precisamente, ese intento de sistematización de la disciplina "Opinión Pública" mediante lo que venimos a denominar una "teoría omnicomprensiva". Algo así, como una teoría general de la disciplina o un "programa de la asignatura".

Entre otras cosas, en la "teoría omnicomprensiva" se trata de estudiar si la opinión pública puede o no ser conocida; y si puede ser conocida, de qué modo.

Como se verá, se pueden encontrar cuatro vías para conocer la opinión pública:

- 1.- Preguntar a todos.
- 2.- Preguntar a los que representan a todos (elegidos por votación).
- 3.- Preguntar a los que representan a todos (elegidos por selección estadística)
- 4.- Deducir lo que piensan todos de sus acciones.

De cada modo de conocer la opinión pública se derivan unos contenidos para la disciplina Opinión Pública. Por ejemplo del modo 1 (preguntar a todos) se deriva la necesidad de estudiar los sistemas electorales, partidos políticos, etc.

Del modo 3 (preguntar a los que representan a todos, elegidos por selección estadística) se deriva la necesidad de estudiar las técnicas de sondeo, etc.

Pero sobre todo nos detenemos en el modo de conocimiento de la opinión pública que he señalado con el número 2 (preguntar a los que representan a todos, elegidos por votación). Este modo de acceder a la

opinión pública ha sido muy atacado y, por tanto, necesita una "defensa" y un desarrollo positivo. Tarea que emprendo bajo el título de "Defensa de las manifestaciones institucionales de la opinión pública".

El estudio de las "manifestaciones institucionales de la opinión pública" supone el estudio de las relaciones REPRESENTANTES / REPRESENTADOS y las relaciones OPINION DE LOS REPRESENTANTES / OPINION DE LOS REPRESENTADOS.

**FASE B: DOS VIAS PARA AHONDAR EN LAS MANIFESTACIONES INSTITUCIONALES DE LA OPINION PUBLICA: ESTUDIOS SOBRE LA REPRESENTACION Y ESTUDIOS SOBRE LA LEGITIMIDAD.**

Para poner de manifiesto las posibilidades que se abren al estudiar desde la disciplina Opinión Pública las "manifestaciones institucionales", proponemos y desarrollamos el estudio de dos campos temáticos que, desde otras disciplinas, se han ocupado de la relación REPRESENTANTES / REPRESENTADOS. Estos campos son:

-Desde la Ciencia Política y el Derecho, los estudios sobre la representación.

-Desde la Sociología, los estudios sobre la legitimidad.

La principal de las conclusiones relacionadas con este estudio es que, tanto para mejorar la representatividad, como para mejorar la legitimidad, es necesario CONOCER Y MEJORAR LOS FLUJOS DE COMUNICACION ENTRE REPRESENTADOS Y REPRESENTANTES.



Por tanto, conocer y mejorar los flujos de comunicación entre representantes y representados se convierte en el gran tema de estudio de esta parte de la disciplina.

#### **FASE C: INVESTIGACION EMPIRICA DEL CASO ESPAÑOL.**

Finalmente diseñamos una investigación que pretende ser un modo concreto y práctico de desarrollar parte de las posibilidades de profundización en las "manifestaciones institucionales": consiste en describir y evaluar los flujos formales de comunicación entre representados y representantes en España.

La investigación se detiene en los siguientes aspectos:

-Propuesta metodológica para la investigación y diagnóstico de los procesos formales de comunicación interna del Congreso de los Diputados.

-Descripción de los flujos formales de comunicación fuera-dentro del Congreso de los Diputados.

-Valoración, por medio de cuestionario a los Diputados, de los flujos de entrada de información al Congreso de los Diputados.

**CAPITULO 2.**  
**UN RECORRIDO POR LA TRADICION CLASICA DE LA**  
**OPINION PUBLICA.**

## TRADICION CLASICA Y TRADICION EMPIRICA: DOS APROXIMACIONES A LA OPINION PUBLICA.

Está ampliamente aceptada en los estudios sobre la opinión pública la distinción entre tradición clásica y tradición empírica. Así, RIVADENEYRA (1979:54) afirma que "las investigaciones sobre opinión pública evidenciaron dos ideas fundamentales: la teórica y la experimental, alrededor de las cuales se han formado dos escuelas: la clásica y la empírica"

La tradición clásica pretende ahondar en los estudios históricos de las Ciencias Políticas buscando el ser y el deber-ser de la opinión pública. Se interesa por la definición e influencia de la opinión pública. Los fundadores y partícipes de la tradición clásica "se han enfrascado en la recolección de todas las tradiciones especulativas acerca de la materia" (RIVADENEYRA 1979:99). La tradición clásica se ocupa, por ejemplo, de la conveniencia de que las políticas públicas se ajusten a las demandas de la opinión pública, y profundiza en los estudios de la representación política.

La tradición empírica se ocupa de los datos que podemos extraer del estudio de una determinada población. La tradición empírica se limita, y no es poco, a estudiar las tendencias que de hecho se manifiestan en la opinión pública: inclinación política, decisión de voto en las próximas elecciones, etc.

La tradición clásica fue la primera en aparecer, de manos de los especialistas en Ciencia Política. La

tradición empírica aparece más tarde, primero como modestas investigaciones, después como potentes estudios sociológicos. Explicación detallada de muchos de estos aspectos se puede encontrar, por ejemplo, en el interesante trabajo de Floyd H. ALLPORT (1937) "Toward a Science of Public Opinion" en los comienzos de la "Public Opinion Quarterly".

El deslumbramiento por las capacidades de la Sociología empírica en el campo de la Opinión Pública ha llevado -y sigue llevando- a numerosos investigadores a dedicarse exclusivamente al empirismo puro, ignorando de hecho las abundantes reflexiones con que la tradición clásica ha enriquecido nuestra disciplina. Al mismo tiempo, se han levantado voces que desde el empirismo vuelven la cara hacia las aportaciones de la tradición clásica y reconocen en ella una riqueza perenne.

#### **EN BUSCA DE UN CONCEPTO DE OPINION PUBLICA. INTERES PERMANENTE DEL ESTUDIO DE LA TRADICION CLASICA.**

Las "más de 50 referencias" que recoge Harwood CHILDS en 1965 ilustran las dificultades de los investigadores para consolidar cimientos estables en las investigaciones sobre la opinión pública.

La posturas son diversas: desde las escapistas que afirman que hablar con precisión de lo que sea la opinión pública "es tarea tan difícil como encontrar el Santo Grial" (KEY 1975: 17 [v.o. 1968]), y que carecen de interés por la desidia que demuestran, hasta la mera descripción de las dificultades que encontramos en los esfuerzos de clarificación del concepto que suelen

anteponerse a los intentos de definición. Las páginas que siguen pretenden ser un repaso por algunos de los autores que han reflexionado con mayor agudeza en torno a la opinión pública desde la tradición clásica. Es del todo imposible que la relación sea completa. Pretende, más bien, resultar ilustrativa para los capítulos que la siguen.

### LAZARSFELD, Paul (1957) O EL CONTENIDO DE LA TRADICION CLASICA

Tal vez el más conocido esfuerzo realizado desde el empirismo por hacer justicia a la tradición clásica sea el de Paul F. LAZARSFELD (1957), quien "contrasta las aproximaciones experimentales de nuestros días a la investigación en opinión pública con las aproximaciones teóricas o especulativas del siglo XIX" (STEINBERG 1966: 75).

LAZARSFELD propone un resumen de los contenidos de la tradición clásica: en primer lugar se trata de encontrar una definición de opinión pública; en segundo lugar nos encontramos con "un problema normativo: ¿cuál es la mejor relación entre la opinión pública y el gobierno?" y finalmente debemos resolver "un problema descriptivo: ¿cómo influye en este momento la opinión pública en el gobierno?" (LAZARSFELD 1957).

### ONCKEN, Hermann (1914)

Lazarsfeld selecciona un texto de ONCKEN (1914:203-4) para mostrar al lector el campo de

reflexiones que la tradición clásica ha planteado en sus estudios sobre opinión pública:

"Lo que es vago y variable si se encierra dentro de una formula; más aún cuando es precisamente una característica del concepto el que representa mil posibilidades de variación. Pero, una vez hecho y dicho todo lo que es posible, todas las personas saben, si se ponen a meditar en ello, lo que significa opinión pública. Si tiene que expresarse en palabras, entonces el término sólo puede aparecer recortado por muchas cláusulas restrictivas: la opinión pública es un conjunto complejo de declaraciones similares hechas por sectores grandes o pequeños de la sociedad, que se refieren a asuntos públicos (1, 2); en ocasiones son declaraciones espontáneas, en otras, son declaraciones hábilmente manipuladas (3); expresadas en multitud de formas, en clubs, asambleas, especialmente a través de la prensa y las revistas, o, tal vez, contenidas en sentimientos de cada uno de nosotros, no expresados verbalmente (4); hechas por el hombre común en la calle, o por un pequeño círculo de intelectuales (8); un verdadero factor de poder, que los estadistas deben tomar en consideración, o algo que no tiene ninguna importancia política (5); algo que, además, debe ser valorado de modo distinto en cada país (5 ó 6); algunas veces son declaraciones unidas que se elevan como una ola gigantesca contra el gobierno y los expertos,

algunas veces son declaraciones divididas que ocultan tendencias en conflicto (7); en ocasiones expresan los sentimientos simples y naturales del pueblo, en otras ocasiones son manifestaciones pendencieras y tontas de instintos primitivos (6); siempre dirigentes y siempre dirigidas (5, 3); despreciadas por los mundanos, pero imán constante de las manipulaciones humanas (6, 5); contagiosas como una epidemia (10); caprichosas, traidoras (9); y locas por el poder (como el hombre mismo) (6); y, sin embargo, más que un simple concepto, una palabra que parece tener la capacidad de hechizar a quienes se encuentran en el poder (5). (ONCKEN 1914: vol. I 203-4).

Los números insertados en la cita de ONCKEN (1914) han sido puestos por LAZARSELD (1957) para glosar con detenimiento la variedad de posibilidades que ofrecen los estudios de la opinión pública. A la vez, pretende ser un modo de ordenar las explicaciones de lo que pueda haber quedado como una complicada maraña de asuntos relacionados entre sí. LAZARSELD (1957), al referirse a la explicación de ONCKEN (1914), señala que "lo que resulta desconcertante de esta exposición es que puede desenredarse fácilmente tan pronto como se le enfrenta a lo que podría llamarse una completa distribución de actitudes. Es un lugar común para la mayor parte de nosotros que las encuestas no consisten simplemente en descubrir cuántas personas están a favor o en contra de algo. Necesitamos conocer las características sociales y demográficas de quienes responden a la pregunta, y tenemos gran cuidado en distinguir entre las personas que están bien informadas y que se preocupan por el

problema y aquellas que no lo están (...). En este sentido Oncken indudablemente aporta una "definición" de la opinión pública. Es una distribución estadística de declaraciones (números 1 y 7), expresadas por diferentes segmentos de la población (número 2), y estos segmentos pueden y deben ser clasificados por su grado de competencia (número 8) (LAZARSFELD 1957).

"Pero mezclados con esta definición hay numerosos problemas empíricos que se encuentran en investigaciones más complicadas que las simples investigaciones transversales. ¿Qué factores determinan una distribución dada de actitudes en un momento determinado? (número 3). ¿Qué efecto tienen sobre los estadistas y sobre el proceso legislativo en general? (número 5). ¿Cómo se comunican y difunden las opiniones? (número 10).

Dos elementos más en este pasaje anuncian ciertos tópicos de gran interés para nosotros. ¿Cómo escoger entre las diversas fuentes y recursos que pueden usarse para asegurar una distribución de actitudes? (número 4) (...). Y traduciríamos la frase "caprichosas, traidoras" (número 9) a la terminología de las "técnicas del panel",<sup>1</sup> que distinguen a las personas que a través de entrevistas sucesivas muestran actitudes constantes, de aquellas cuyas actitudes fluctúan. Finalmente (número 6), Oncken está visiblemente preocupado con el problema normativo de cómo deben evaluarse ciertas opiniones" (LAZARSFELD 1957).

Queda de manifiesto, en consecuencia, que los problemas, enfoques y posibilidades de investigación son

---

<sup>1</sup> La traducción castellana (1969. México: Roble) dice "técnicas de papel".



variados. Dentro de los planteamientos de la tradición clásica apuntamos a continuación el pensamiento de algunos de sus más destacados representantes, e incluso de algunos autores que, no siendo ellos mismos hitos en nuestra disciplina, han sabido recoger y desarrollar con claridad las reflexiones ajenas.

### LOCKE, John (1689)

En sus "An Essay Concerning Human Understanding", obra publicada en 1689 [aunque NOELLE-NEUMANN (1995:97) asegura que fue publicado en 1671], LOCKE distinguía tres tipos de leyes: en primer lugar la ley divina; en segundo lugar la ley civil; y en tercer lugar la ley de la opinión o la reputación. Y explica que probablemente sea esta última la más difícil de esquivar. Veamos sus palabras:

"The laws that men generally refer their actions to judge of their rectitude or obliquity, seem to me to be these three: 1. The divine law. 2. The civil law. 3. The law of opinion or reputation, if I may so call it. By the relation they bear to the first of these, men judge whether their actions are sins or duties; by the second, whether they be criminal or innocent; and by the third, whether they be virtues or vices" (LOCKE 1689: Libro II, cap XXVIII, n°7)<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> "Las leyes tenidas en cuenta por los hombres para juzgar si los actos son rectos o torcidos, me parece que son estas tres: 1. La ley divina; 2. La ley civil; 3. La ley de la opinión o de la reputación, si se me permite llamarla así. Por la relación que guardan las acciones con la primera, los hombres juzgan si son pecados o deberes; con la

Son claros los párrafos en los que LOCKE explica el modo en que actúa la "ley de la opinión o de la reputación":

"I think I may say, that he who imagines commendations and disgrace not to be strong motives to men to accommodate themselves to the opinions and rules of those with whom they converse seems little skilled in the nature or history of mankind: the greatest part whereof we shall find to govern themselves chiefly, if not solely, by this law of fashion; and so they do that which keeps them in reputation with their company, little regard the laws of God, or the magistrate.

The penalties that attend the breach of God's laws some, nay, perhaps most men, seldom seriously reflect on: and amongst those that do, many, whilst they break the law, entertain thoughts of future reconciliation, and making their peace for such breaches.

And as to the punishments due from the laws of the commonwealth, they frequently flatter themselves with the hopes of impunity. But no man escapes the punishment of their censure and dislike who offends against the fashion and opinion of the company he keeps, and would recommend himself to".

---

segunda, si son criminales o inocentes, y con la tercera, si son virtudes o vicios" (LOCKE 1689: Libro II, cap XXVIII, nº7)

(LOCKE 1689: Libro II, cap XXVIII, n°12).<sup>4</sup>

HUME, David (1739)

De interés son las reflexiones de HUME que en 1739, en su "A Treatise of Human Nature", aplica directamente al arte de gobernar lo incoado por LOCKE (1689). Así afirma que "cualquier gobierno está sostenido en la opinión". Veamos el texto:

"Nothing appears more surprising to those who consider human affairs with a philosophical eye, than the easiness with which the many are governed by the few; and the implicit submission, with which men resign their own sentiments and passions to those of

---

<sup>4</sup> "Creo que debo decir que quien se imagine que la alabanza y la ignominia no son motivos suficientemente fuertes como para que los hombres se ajusten a las opiniones y reglas de aquellos con los que tienen trato, demuestra poco conocimiento de la naturaleza o la historia de los hombres. Porque notaremos que la mayor parte de la gente se guía principal, si no únicamente, por esta ley de la moda. Y por eso hacen lo que mantiene su buena reputación entre sus conocidos, teniendo poco en cuenta las leyes de Dios o las del juez. En cuanto a las penas que acompañan la violación de las leyes divinas, algunos, o mejor dicho, la mayor parte de los hombres, raramente reflexionan seriamente sobre los castigos que conlleva el incumplimiento de la ley de Dios. Y muchos de los que lo hacen piensan en una reconciliación futura mientras están infringiendo la ley, permaneciendo tranquilos a pesar de sus infracciones. Por lo que se refiere a los castigos derivados del incumplimiento de las leyes del Estado, es frecuente que se hagan ilusiones con la esperanza de la impunidad. Pero nadie que atente contra la moda y la opinión de las compañías que frecuenta, y a las que se encomendaría, se libra del castigo de la censura y el desagrado de éstas" (LOCKE 1689: Libro II, cap XXVIII, n°12).

their rulers. When we inquire by what means this wonder is effected, we shall find, that... the governors have nothing to support them but opinion. It is, therefore, on opinion only that government is founded; and this maxim extends to the most despotic and most military governments, as well as to the most free and most popular" (HUME 1739).<sup>5</sup>

### MADISON, James (1788)

J. Madison se interesa en diversos artículos de 1788, recogidos en el libro "The Federalist", por el principio sostenido medio siglo antes por HUME de que "cualquier gobierno se sostiene en la opinión" pero añade unos elementos interesantes a la reflexión científica. En concreto, en el artículo publicado por "El Correo de N. York" el martes 5 de febrero de 1788, sostiene:

"If it be true that all governments rest on opinion, it is no less true that the strength of opinion in each individual, and its practical influence on his conduct, depend much on the number which he supposes to have entertained the same opinion. The reason of man, like man himself, is timid and cau-

---

<sup>5</sup> "Nada resulta tan sorprendente a los que observan los asuntos humanos con mirada filosófica que la facilidad con que unos pocos gobiernan a muchos. Y la docilidad implícita con que los hombres someten sus propios sentimientos y pasiones a los de sus gobernantes. Si indagamos cómo se produce este milagro, descubriremos que los gobernantes no tienen nada que les sostenga excepto la opinión. Y esta máxima se aplica tanto a los gobiernos más despóticos y militares como a los más libres y populares (HUME 1739).

tious, when left alone; and acquires firmness and confidence, in proportion to the number with which it is associated" (MADISON 1788)<sup>6</sup>

**NECKER, Jacques (1792)**

NECKER acumula motivos para ser uno de los autores mencionados expresamente en nuestra relación. Ministro francés de Finanzas, procuró mantener estable la economía del gobierno a pesar del creciente desorden público. Se le suele atribuir la popularización de la frase l'opinion publique durante la década de 1780/1790 (cfr. entre otros: PALMER 1936 y BAKER 1990).

"La aplicación que NECKER hace de la frase es bastante moderna en su espíritu. Utilizaba el término para referirse a una creciente dependencia del status financiero del gobierno con respecto a la opinión de sus acreedores. NECKER reconocía que era necesario el apoyo de la elite francesa para el éxito de la política del gobierno. Con este fin, abogaba por la publicidad total de las actividades estatales. Publicó un informe de las cuentas del gobierno (Compte Rendu de 1781) principalmente para calmar a los acreedores públicos y para reafirmarles en la seguridad del tesoro nacional (SPEIER 1950, BAKER 1990). NECKER puede, en consecuencia, haber sido de los primeros en proponer relaciones sistemáticas entre público y gobierno. "Sólo

---

<sup>6</sup> "Si es cierto que todos los gobiernos se apoyan en la opinión, no es menos que la fuerza de la opinión en cada individuo, y su influencia práctica sobre la conducta, dependen en gran parte del número de individuos que cree que comparten la misma opinión. La razón del hombre, como el hombre mismo, es tímida y precavida cuando se halla sola y adquiere firmeza y confianza en proporción al número de aquellos con quienes se asocia" (HAMILTON o MADISON, 1788).

los locos, los teóricos puros, o los aprendices", observó en 1792, "dejan de tener en cuenta la opinión pública" (citado por PALMER 1936)" (PRICE 1994: 26).

### COMTE, Auguste (1823)

Para MARTIN LOPEZ (1990), que se propone realizar una indagación en los clásicos de la Sociología a la búsqueda de reflexiones sobre la opinión pública, los principales puntos tratados por Auguste COMTE (1823) son:

1. El particularismo de la opinión frente al carácter universal de la ciencia.

2. La implicación subjetiva recíproca de las opiniones, más ocupadas en discutirse unas a otras que en trascenderse.

3. La conexión entre el contenido cognoscitivo de las opiniones -diagnóstico de la situación- y su creación de actitudes y de modos de obrar coherentes.

4. El condicionamiento de las opiniones -en especial las de los reyes- por el papel y la función social desempeñados, lo cual aporta una perspectiva desfiguradora de la realidad.

5. El riesgo de extenderse el principio crítico de tal modo que toda la realidad social se presente como cuestionable, negando cualquier posible doctrina general, absolutamente imprescindible en el orden del conocimiento y en el de la acción (MARTIN LOPEZ 1990:37).

TOCQUEVILLE, Alexis (1835/1840)

Las aportaciones de TOCQUEVILLE (1835) a las reflexiones sobre la opinión pública se resumen bien en los siguientes puntos:

1. Del siglo XVI al XIX se ha producido una clara evolución del ámbito de lo cuestionable, que comienza con la Reforma religiosa y concluye con la generalización del método de la razón individual a todas las cuestiones, de modo que desaparecen los dogmas al ensancharse los límites de lo que la razón de cada cual puede someter a discusión.

2. Las creencias dogmáticas son aceptadas por los individuos sin discusión. Pero, en principio, su extensión es mayor en los países aristocráticos. En las situaciones de igualdad social -bien sea originaria o se alcance a través de una revolución democrática-, la razón individual encuentra en sí misma la capacidad de comprender las cosas y formar opiniones.

3. La autoridad intelectual y moral aristocráticas, basada en la selección, es sustituida ahora por la autoridad basada en la unanimidad. La masa, con la adhesión a una opinión, convierte ésta en creencia común que se impone a los individuos, no por vía racional, sino por una presión espiritual.

4. Frente a la opinión común los individuos pierden su conciencia de igualdad -sentida frente a cada uno de los otros individuos- para sentirse débiles y sumisos.

5. Existe el riesgo de que el propio principio democrático tergiverse la razón individual, al someterla al poder creciente de la mayoría, suprimiendo la posibilidad de pensamiento individual. La individualidad se sometería a la mayoría y la opinión común vendría a ser una especie de religión (MARTIN LOPEZ 1990:47).

**TÖNNIES, Ferdinand (1887, 1922)**

El sociólogo alemán TÖNNIES propuso su conocida distinción entre los conceptos Gemeinschaft y Gesellschaft, relacionando religión con la primera y opinión con la segunda.

El problema planteado es situar a la opinión pública en un punto entre los valores permanentes del subconsciente social y las reacciones fluctuantes de la gente ante los acontecimientos del día. La más interesante aportación en este sentido ha sido el concepto "clima de opinión". "En este punto -reconoce LAZARSFELD (1957)- los clásicos tienen mucho que enseñarnos".

En 1922 publica su Kritik der öffentliche Meinung que constituye "el primer estudio sociológico sistemático sobre el tema. Sin embargo, muchos años antes -en 1887-, en su obra fundamental Gemeinschaft und Gesellschaft, se ocupa también del problema de la opinión pública y sienta las bases de lo que más tarde desarrollará con mucha mayor amplitud", (MARTIN LOPEZ 1990:49).



Interesa destacar el concepto de público que propone: "todos los hombres que participan en el correspondiente contenido mental y son capaces y están dispuestos a dar su parecer sobre ello" (HELLER 1974:194).

Otros autores se detienen en considerar aspectos diversos de su original planteamiento: "Tiene la visión de que la opinión pública existía en varios grados de estado de agregación: sólido, líquido y gaseoso" (NOELLE-NEUMANN 1984:63).

MARTIN LOPEZ (1990:55) destaca las principales aportaciones de TÖNNIES (1887):

1. La opinión pública tiene como fundamento "ideas y representaciones", a partir de las cuales se elaboran principios, máximas y reglas, y a partir de ellas se enjuician las personas, acciones e instituciones.

2. Aunque la opinión pública puede versar sobre todo tipo de asuntos sociales se centra especialmente sobre "la vida y el tráfico de la sociedad y del Estado", y tiene en los asuntos políticos su núcleo fundamental.

3. Toda vez que la opinión pública funciona como una especie de código moral, se centra especialmente sobre las transgresiones, juzgando de la corrección formal de los comportamientos, dando por supuesto que lo normal es la regularidad.

4. En cuanto a su formación, al depender ésta del conocimiento, hay que señalar su carácter variable,

dependiendo de un posible mejor conocimiento y, por otra parte, hay también que contar con la existencia de oposición a sus juicios y dictados.

5. Todos cuantos viven en el estado societario y tienen conciencia de los asuntos sociales y políticos, tienen el deber de participar en la elaboración de la opinión pública, discutiendo lo que crean falso o erróneo. Sin embargo, la opinión pública suele aparecerse a los individuos como un poder "exterior y extraño".

6. Este carácter aparece reforzado en los medios de comunicación literaria y sobre todo en la "prensa", que se presenta como el órgano de la opinión pública por excelencia. El carácter distante e impersonal de esta comunicación contribuye a la formación de la conciencia mencionada. Por otra parte el poder de la prensa es incluso en muchos aspectos superior al del propio Estado, ya que no posee los límites territoriales de éstos, y parece tender a una república universal de sabios.

7. Puesto que la opinión pública proyecta sus juicios "morales" sobre la conducta del Estado, tanto los partidos que aspiran al poder como los que eventualmente lo ejercen, tienen un marcado interés en hacer que la opinión pública coincida o parezca coincidir con sus propios ideales, intereses o modos concretos de concebir el bien común.

8. La conexión de las estructuras societarias con las correspondientes estructuras comunitarias, de las que históricamente proceden, hace que la opinión pública

conserve cierta semejanza, en sus mandatos y en sus normas, con la religión (MARTIN LOPEZ 1990:55-56).

BRYCE, James (1888)

Otros esfuerzos de interés han sido los que han procurado encontrar en los clásicos planteamientos verificables en los resultados de las investigaciones empíricas. "Se trataría -en palabras de LAZARFELD (1957)- de retomar la cuestión de en qué lugar encontrar material aplicable a las observaciones de los clásicos. Obviamente este material no se encuentra en un único sondeo y el periodo de tiempo en que han sido aplicados los sondeos es generalmente muy corto [las reflexiones son de finales de los 50] para servirnos de ayuda. Sin embargo, estamos empezando a reunir datos comparativos de opinión pública y ellos nos preparan la posibilidad de futuras generalizaciones". Veremos varios de los ejemplos que propone, uno de ellos es BRYCE.

BRYCE (1888) en su "American Commonwealth" (parte IV, cap.X) compara América con Inglaterra en participación política. Propone que podemos distinguir en ambos países tres estratos:

-Aquellos que toman las decisiones políticas.

-Aquellos que seriamente debaten las cuestiones e influyen en los que toman las decisiones a través de la prensa, los libros, reuniones, etc.

-Aquellos políticamente inertes y las masas desinteresadas.

BRYCE (1888) considera que el grupo central es considerablemente mayor en los Estados Unidos que en

Inglaterra; pero, según LAZARSFELD (1957), BRYCE "no aporta pruebas". Desde mediados del siglo XX podemos tratar de comprobarlo por el índice de actividad política diseñado por WOODWARD y ROPER (1950) o a través de los estudios sobre cultura política (ALMOND y VERBA 1963) que, también en nuestro país son cada vez más abundantes: MONZON (1990); LINZ, J.J. y MONTERO J.R. (1986); etc.

En concreto, WOODWARD y ROPER (1950) obtuvieron informaciones de actividades de partidos y grupos de presión, discusiones de política con los amigos, la regularidad del voto, etc. Finalmente dividieron a la población americana en 4 grupos:

- Muy activos 10%
- Activos 17%
- Inactivos 35%
- Muy inactivos 38%

Una lectura de ambos estudios hace pensar a LAZARSFELD que los activos coinciden con el segundo grupo de BRYCE, con independencia de la calidad de la cifra exacta que es útil, sobre todo, para hacer comparaciones en el tiempo y en el espacio.

### TARDE, Gabriel (1901)

Dentro de los clásicos de la Sociología, Gabriel Tarde ha propuesto una distinción en tres vías: tradición, opinión y moda.

MARTIN LÓPEZ (1990:71-72) destaca en TARDE (1922):

1. El público es una colectividad puramente espiritual, formada por individuos dispersos, físicamente separados y cuya coherencia, basada en la conciencia de poseer simultáneamente las mismas ideas, es puramente mental.

2. El desarrollo histórico del público está directamente ligado a la aparición y desarrollo de la imprenta, al perfeccionamiento de los medios de transporte y a la elevación del nivel cultural de las gentes.

3. Sostiene, frente a LE BON (1895), que nuestro tiempo no es la "era de las masas", sino la era de los públicos y, precisamente por eso, pone gran interés en distinguir el público de la masa: en cuanto a la pertenencia contrasta el carácter exclusivista de la masa, con la posibilidad de pertenecer a varios públicos; en cuanto a las motivaciones, la masa está influida por factores externos y primarios, como los étnicos, en tanto que el público está motivado por las ideas que recibe de sus dirigentes y, es, en consecuencia, más cambiante a lo largo de la historia; en cuanto a la libertad es mucho más amplia en el público, pues en él se da una doble selección entre el que escribe y el que lee.

4. Distingue dentro del espíritu social tres partes: la opinión, la tradición y la razón. Las relaciones entre estas tres fuerzas constituyen uno de los fenómenos más interesantes de la historia.

5. Por opinión entiende un grupo de juicios, momentáneos y más o menos lógicos, que responden a

problemas actualmente planteados y que se encuentran reproducidos en numerosas personas de un mismo país y de un mismo tiempo. Es necesario que estas personas sean conscientes de la similitud de sus juicios.

6. Las conversaciones privadas -esto es, la comunicación interpersonal- es vehículo a través del cual las opiniones expresadas por los medios de información dejan de ser opiniones individuales para convertirse en opiniones sociales.

7. Se entiende por conversación un diálogo sin utilidad directa e inmediata, en el que se habla por placer, por juego, por educación, sin que medie un objetivo interesado. La conversación es capaz de originar una intensa atención espontánea, a lo que se debe su capacidad de influir sobre las personas. En la conversación no cuenta sólo la palabra, sino todos los demás componentes de la comunicación corporal. La comunicación epistolar viene a ser una conversación a distancia, mantenida a pesar de la ausencia. El libro procede del discurso del monólogo, en tanto que el periódico procede de la conversación. De este modo, el periódico es una carta pública, una conversación pública, que se convierte en el mayor regulador de la conversación y en su fuente principal de inspiración y abastecimiento de materiales (cfr. M. LOPEZ).

DICEY, Albert (1905)

Libro importante, dentro de la tradición clásica es "Lectures on the Relations Between Law and Public Opinion in England During the 19th Century" de DICEY (1905). En el libro se pone de manifiesto un efecto de retroalimentación: las leyes crean opinión y la opinión crea leyes.

"Ahora -dice LAZARFELD (1957)- tenemos un considerable volumen de datos que nos permiten pensar que Dicey estaba en lo cierto. CANTWELL y HYMAN han demostrado que inmediatamente después de que el Congreso aprueba una ley se percibe una tendencia a que aumente la gente que aprueba dicha ley". Lazarsfeld se admira de que en los "actuales estudios estadísticos se puede verificar este fenómeno de retroalimentación pero ninguno se pregunta a qué se debe... Dicey sí lo hace. Esta es la grandeza de la tradición clásica".

LOWELL, A. Lawrence (1913)

Otro aspecto en el que se detiene la tradición clásica es cuál debería ser la adecuada relación entre opinión pública y gobierno democrático. Lawrence LOWELL (1913) se pregunta por la "true" [verdadera] opinión y con ello pretende significar aquella opinión pública que debe ser tenida en cuenta necesariamente por un gobierno que quiera ser democrático. LOWELL (1913) tiene tres criterios muy distintos de "verdadera" opinión pública. En términos modernos LAZARFELD (1957) los explica del siguiente modo:

-Las opiniones serían tenidas en cuenta sólo después de un adecuado debate general y sólo serían incluidas las personas que tuvieran suficientemente pensado el asunto.

-Ni las elecciones ni los referenda realmente dan con la actitud de la gente. Las elecciones fallan porque no tratan de asuntos sino de personas; los referenda fallan porque no nos consta que la gente que participa esté correctamente informada.

-Ciertos asuntos nunca son sujetos de la legislación y, por tanto, no pueden ser objeto de verdadera opinión pública; la religión es un ejemplo expresamente mencionado por la Constitución americana.

Comentando a LOWELL (1913), LAZARSFELD (1957) afirma que "los sondeos habrían recibido la bienvenida de nuestro autor cuando estuvieran propiamente analizados e interpretados. La verdad es que esta toma de posición de LAZARSFELD parece más un intento de barrer hacia dentro de su parcela empírica que una interpretación válida, después de ver el poco entusiasmo de LOWELL hacia las elecciones como mecanismo de expresión de la opinión pública" (MUÑOZ ALONSO 1990:71).

#### HELLER, Hermann (1934)

La aproximación de Hermann HELLER (1934) es de gran interés: "la opinión pública tal y como nosotros la entendemos -señala HELLER (1974: 191 [v.o. 1934])- es opinión de voluntad política en forma racional". Destaca HELLER el carácter racional, aunque pone sobre la mesa



la paradoja de la irracionalidad: "el hecho de que se prefieran fundamentaciones de apariencia racional para un querer que, a veces, puede ser completamente desatinado, no se halla en contradicción con el otro hecho de que la opinión pública juzga, en general, las cuestiones políticas según motivos sentimentales" HELLER (1974: 193 [v.o. 1934]).

Y además Heller denuncia que "de hecho, sin embargo, las exteriorizaciones de opinión, en primer término, y, a la larga, las mismas opiniones se han visto siempre coaccionadas, tanto social como políticamente, por procedimientos más o menos autoritarios" HELLER (1974: 195 [v.o. 1934]).

La postura de HELLER pone de manifiesto una interesante reflexión:

1. La opinión pública es entendida como opinión política racional de los públicos. Entendiendo público a partir del concepto de TÖNNIES: "todos los hombres que participan en el correspondiente contenido mental y son capaces y están dispuestos a dar su parecer sobre ello".

2. Pone de manifiesto la paradoja racionalidad /irracionalidad en los comportamientos de la opinión pública.

3. Considera que en la práctica la opinión pública está siempre coaccionada (cfr. la conexión con HABERMAS). "La ficción norteamericana de un gobierno de la opinión pública supone una uniformidad y capacidad de obrar de la opinión pública que sólo puede concebirse si se admite la ficción demoliberal de una voluntad del

pueblo que se forma a sí misma sin intervención del elemento autoritario".

**BLUMER, Herbert (1948)**

Seguidor de MEAD (1934), y, por tanto, desde la perspectiva del interaccionismo simbólico, BLUMER (1948) apunta la relación entre sociedad y opinión pública. Explica que una sociedad es una organización, no sólo un agregado de individuos. La sociedad como organización en la que actúan grupos es el "lugar" donde se da el fenómeno de la opinión pública. Blumer da a entender como "una sociedad humana está compuesta por el ensamblaje de grupos funcionales". "Tienen que existir individuos, comités, comisiones... que tomen las decisiones que afecten al resultado de las acciones de estos grupos funcionales" Por opinión pública ha de entenderse la parte de esta opinión global que es conocida o tenida en cuenta por quienes deben actuar en respuesta de ella" Es una definición de "manera realista" (DADER 1990:193-4).

La opinión de KEY (1961) tiene una clara relación: "opiniones sustentadas por personas privadas a las que los gobernantes estiman prudente prestar atención". También se atisba el parentesco con las posturas de NOELLE-NEUMANN o con la de SPEIER (1950): "comunicación de los ciudadanos con su gobierno".

MacIVER, Robert M. (1954)

MacIver introdujo el término "public opinion system" [sistema de opinión pública] y distingue diferentes "dimensiones" en el concepto de opinión pública: una es la "opinion alignment" ["alineación de opiniones"], que corresponde al tipo de información que obtenemos de los sondeos; la segunda dimensión sería la "structure of communication" [estructura de la comunicación]. Esto se refiere a una serie de cuestiones en las que están interesados muchos sociólogos: el papel de las asociaciones y de los líderes; el modo en que los medios de comunicación y el público se influyen mutuamente. La tercera dimensión es "the ground of consensus" ["el fundamento del consenso"], que toma en consideración una distinción que ha ocupado a otros autores. Algunas de las actitudes de las personas cuando se estudian determinadas situaciones históricas resultan ser de carácter, duradero, estable: la gente casi no se da cuenta, casi no es consciente de ellas, las da por supuestas, y sólo atraen la atención en situaciones en que estos sentimientos básicos son de alguna manera amenazados. Tales "fundamentos del consenso" deben distinguirse de las opiniones sobre temas actuales de controversia. Los tres componentes juntos forman el "sistema de opinión pública" LAZARSFELD (1957).

De los tres componentes expuestos por MacIver, Lazarsfeld sostiene que dos tienen un claro paralelismo con lo expuesto por Oncken. "El tercer componente añade un elemento que ha sido abundantemente tratado en el XIX: ¿Qué aspectos del sentir popular tienen relevancia en el análisis del acontecer público?" (LAZARSFELD 1957).

**HABERMAS, Jürgen (1962/1981)**

En su "Historia y crítica de la Opinión Pública", deficiente traducción -como es sabido- del original habermasiano, aparece un estudio de la opinión pública a través de un prisma o concepción que podemos denominar "crítica".

HABERMAS (1962) propone una reflexión de contraste, dialéctica, entre lo que es y lo que debería ser la opinión pública: el ser de la opinión pública -a pesar de los que pretendan algunos defensores del status quo político- pasa por una opinión receptiva y acrítica de los mensajes que a ella se dirigen. Por contra, el "deber-ser" de la opinión pública debe situarse en torno a una concepción crítica no sólo receptora sino ante todo emisora del sentir real de la sociedad, elemento de articulación de las demandas sociales frente al poder. Sólo así podríamos hablar de una verdadera opinión pública.

Estamos, por tanto, ante la elaboración de un paradigma de la opinión pública ideal, en la medida en que la realidad se acerque a la propuesta estamos ante una mejor opinión pública. También por eso no dudo más adelante en calificar el desarrollo del pensamiento de HABERMAS (1962) sobre la materia como una "valoración ética del fenómeno de la opinión pública" y no como una mera descripción del proceso.

**NOELLE-NEUMANN, Elisabeth (1980-1993)**

Una de las investigadoras que más ha influido en los últimos años en las investigaciones sobre la opinión pública ha sido E. NOELLE-NEUMANN.

Sus trabajos se han ido completando en NOELLE-NEUMANN, Elisabeth 1980, 1984 y 1993 (ediciones sucesivamente revisadas) "The Spiral of Silence. Our Social Skin" Chicago: The Universty of Chicago Press.

Su planteamiento busca profundizar en las consecuencias, en los efectos de la opinión pública. La "espiral del silencio", que describe con claridad y acierto, es, en realidad, "un proceso de creación y de propagación de la opinión pública" NOELLE-NEUMANN (1984:59).

La autora propone una "definición operativa" de opinión pública: "opiniones sobre asuntos controvertidos que pueden expresarse en público sin quedar aislado" NOELLE-NEUMANN (1995: 88).

Conviene subrayar que NOELLE-NEUMANN señala que se sitúa en una perspectiva incompleta que permite aportaciones desde otros campos. Nos encontramos ante una visión psicosociológica en la que el núcleo de las reflexiones se centra en el "control social" a que es sometido cada individuo. Y se reconoce en gran medida deudora de LOCKE (1671). Encuentra buena parte de sus aportaciones apuntadas en "ley de la opinión y la reputación" del pensador del XVII.

En las propuestas de NOELLE-NEUMANN destaca la explicación sobre los modos de actuar de los procesos de opinión pública, pero explica poco sobre la creación y

modificación de la opinión pública. Por tanto resulta expresiva la afirmación de Aníbal GOMEZ (1982: 366-7) asumida por DADER (1990:209): "la autora parece colocar un punto final a la problemática de la opinión pública, ahí donde justamente nosotros encontramos el punto de partida".

### ROVIGATTI, Vitaliano (1981)

El intento de sistematización de ROVIGATTI (1981:72-3) merece ser recogido en estas líneas. Distingue que con "opinión pública" se puede designar:

1. Sentido subjetivo: "el grupo social o psicológico (es decir el público) que es portador de la opinión".

2. Sentido objetivo: en el que a su vez cabe distinguir dos sentidos:

-Opinión pública juicio: "El juicio colectivo sobre un hecho o una situación"

-Opinión pública matriz: "Las condiciones culturales y psicológicas que concurren para determinar aquel mismo juicio colectivo".

3. Sentido instrumental: los instrumentos (y particularmente los medios de comunicación social) que constituyen la causa más prominente y la más evidente manifestación de la opinión pública".

### PRICE, Vincent (1992)

Añadimos el esfuerzo de síntesis de las reflexiones clásicas sobre la opinión pública realizado por Vincent PRICE (1994 [v.o. 1992]). Consideramos que resultan un resumen sencillo y acertado del desarrollo de las investigaciones sobre la opinión pública.

PRICE (1994: 30-37), para explicar al lector las diversas líneas de trabajo existentes, pone sobre la mesa los que considera "principales problemas relativos a la opinión pública":

#### -1. Falta de competencia.

"Las reservas respecto a la capacidad del público en general para dirigir los asuntos públicos datan de antiguo (...), al menos desde Platón, y fueron importantes desde la Ilustración. Pero tal vez las críticas más fuertes al gobierno de la opinión popular sean producto del siglo XX: "Public Opinion" de LIPPMAN (1922), y su secuela "The Phantom Public" (1925). El principal argumento de LIPPMANN es que la teoría democrática pide demasiado a los ciudadanos ordinarios. No puede esperarse de ellos que actúen como legisladores, que sean activos y se impliquen en todos los asuntos importantes del momento. Parte del problema, en la estimación de LIPPMANN, es la desatención general del público y su falta de interés por las cuestiones políticas. Tal como BRYCE (1888) había observado, "las cuestiones públicas ocupan el tercer o cuarto lugar entre los intereses de la vida". Las personas invierten poco tiempo y poca energía en aprender los necesarios "hechos no visibles" del mundo político. (...) El

conocimiento exacto de los asuntos públicos, en los que deben basarse las opiniones sólidas es sencillamente inalcanzable" (PRICE 1994: 31-2).

## -2. Falta de recursos.

Una corriente de estudios posteriores a Lippmann se muestra mucho más optimista sobre las posibilidades del público para ser sujeto activo en el gobierno democrático. Así "DEWEY (1927:180) consideraba que el problema no era la incompetencia por parte del público, sino más bien una falta de métodos suficientes para la comunicación pública. "Los medios físicos y externos de recoger información", observó, "han sobrepasado la fase intelectual de investigación y organización de los resultados" (PRICE 1994: 33). En esa misma línea cita PRICE el trabajo de LASSWELL (1941) "Democracy Through Public Opinion".

Otros han considerado también un objetivo principal el proporcionar recursos adecuados al público. SCHATTSCHEIDER (1960), por ejemplo, proclamaba que si en realidad hay un problema con la opinión pública, reside en las asunciones pretendidas por la teoría democrática clásica (por ejemplo, la necesidad de ciudadanos omnicompetentes), no en el propio público. "La gente es capaz de sobrevivir en el mundo moderno aprendiendo lo que necesita saber y lo que no necesita saber" (SCHATTSCHEIDER 1960: 137) (...). "Los ciudadanos no necesitan implicarse en todos los detalles diarios de gobierno". (PRICE 1994: 34).



"Otros críticos, como ENTMAN (1989) han establecido argumentos similares, culpando, de una u otra forma, no al público sino a la Cámara de Representantes o a la Oficina del Editor. La solución, que ha sugerido la Comission on Freedom of the Press (1947), radica en ofrecer mejores recursos -especialmente a través de los medios de comunicación- para que los utilice el público" (PRICE 1994: 34)

### -3. Tiranía de la mayoría.

"El peligro es que frente a amplias mayorías, los puntos de vista de minorías importantes, aún siendo válidos, no puedan hacerse valer con fuerza" (PRICE 1995: 34). Es un tema puesto de manifiesto en repetidas ocasiones: TOCQUEVILLE (1835/1840), WHITE (1961), ALLEN (1975), NOELLE-NEUMANN (1984).

Muchos analistas han advertido que el poder de la mayoría podría resultar crecientemente problemático con el tiempo. "Cuanto más tiempo haya gobernado la opinión pública", sugería BRYCE (1888: 23), "más absoluta será la autoridad de la mayoría, menos probabilidades tendrán las minorías activas de rebelarse, y más dispuestos estarán los políticos a preocuparse, no de formar la opinión, sino de descubrirla y apresurarse a obedecerla". La respuesta al problema, proponen BRYCE y otros críticos, es la "apropiada socialización democrática y la educación" (PRICE 1994: 34-5).

### -4. Susceptibilidad a la persuasión.

"Una cuarta preocupación se centra en la susceptibilidad del público a la persuasión y, en

general, a llamamientos altamente emocionales y no racionales. Esta preocupación parece justificada" (PRICE 1994: 35). De uno o de otro modo se ocupan de estos aspectos LIPPMANN (1925), LASSWELL (1927), CANTRIL, GAUDET y HERZOG (1940), SMITH, LASSWELL y CASEY (1946), DOOB (1948), CARTWRIGHT, ELDERSVELD y LEE (1954), KORNHAUSER (1959), EDELMAN (1964), etc.

#### -5. Dominio de las elites.

"Aunque algunos habían temido una sobreabundancia de poder en manos del público, a muchos otros les preocupa que sea demasiado poco. Una quinta causa de interés respecto a la opinión pública se enfoca hacia lo que GINSBERG (1986) ha llamado 'la domesticación de las creencias de la masa'. Se considera el problema desde el punto de vista de la creciente pasividad por parte del público, que lo conduce, de varias maneras, a su dominio por parte del gobierno y de las elites agrupadas. MILLS (1956), por ejemplo, vio la sociedad americana compuesta de tres estratos jerárquicos: el primero, una fina capa de elites poderosas; el segundo, un grupo estancado de fuerzas políticas contrapuestas; y el tercero, una amplia, y cada vez con menos poder, masa de ciudadanos. Lejos de disfrutar de la idealizada y libre discusión del debate democrático, MILLS (1956) indicaba que la población americana había sido transformada por los medios de comunicación en un mercado que consume, más que un público que produce ideas y opiniones. (PRICE 1994: 36) Puede verse también en HABERMAS (1962) o en GITLIN (1978). También HERMAN y CHOMSKY (1988) han descrito formas de dominio. Tanto es así que, desde este enfoque, no se duda en afirmar que "con el desarrollo de las instituciones electorales, la expresión de la

opinión de la masa se ha hecho menos subversiva; cuando los ciudadanos empezaron a ver al gobierno como una fuente de beneficios, la opinión se hizo fundamentalmente menos hostil hacia la autoridad central... En resumen, los regímenes occidentales convirtieron la opinión de la masa, de una fuerza hostil, impredecible y, con frecuencia, destructiva en un fenómeno menos peligroso y más tratable" (GINSBERG 1986: 58).

-6. Resumen de PRICE.

"La cuestión clave es si los procesos de la opinión pública en su actuación natural son, de hecho, realmente democráticos en el sentido implícito en las primeras nociones de la Ilustración; en otras palabras, si la 'verdadera' opinión pública, o la que influye en la elección política (KEY 1961), está en realidad formada por una comunicación igualitaria, de abajo a arriba [la versión castellana de 1994 traduce "de arriba abajo" por error], de los intereses públicos y las ideas a los políticos" (PRICE 1994: 37).

## LOS ESTUDIOS DE LA TRADICION CLASICA DE LA OPINION PUBLICA EN LOS PENSADORES ESPAÑOLES.

Por no ser la finalidad de este trabajo recoger todas las investigaciones referidas a los fenómenos de opinión pública, lo que sigue será breve y busca sólo dejar constancia de que también en el pensamiento político español se dan reflexiones interesantes sobre estas materias.

En primer lugar resulta obligada la mención en este punto de las investigaciones de ROSPIR (1983) "Los orígenes de la Opinión Pública en España", el mayor y más completo esfuerzo investigador realizado sobre los autores clásicos de nuestro país. De las fuentes que allí se aportan hemos tomado partes importantes de los planteamientos que se exponen en este trabajo.

En España, aunque la disciplina de la Opinión Pública está dando sus primeros pasos, han aparecido otros trabajos de envergadura que se han detenido en el problema: DADER (1992 y 1990: 186 y ss); con otro enfoque MONZON (1987: 135 y ss). Una perspectiva histórica universal ha sido expuesta por MUÑOZ ALONSO (1990: 23 y ss) y para España el ya citado de ROSPIR (1983). Aunque parciales, resultan de interés las recientes aportaciones de CANEL (1993). Casi anecdótico resulta el esfuerzo realizado por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua para definir "opinión pública" ya que "en realidad, por medio de tales definiciones no se pretende explicar la esencia de las cosas, sino tan solo el sentido en el que las palabras se usan, lo que se pretende dar a entender cuando se emplean" (MARTIN LOPEZ, 1990:25). El Diccionario

publicado por la Real Academia propone como definición de opinión pública "sentir o estimación en que coincide la generalidad de las personas acerca de asuntos determinados". MARTIN LOPEZ (1990: 25-32) se detiene en el análisis de esta definición.

Otros trabajos como los de BENEYTO (1961 y 1963), GONZALEZ SEARA (1965 y 1968) o MARTINEZ ESTERUELAS (1971), etc., son reflexiones de interés, aunque sus autores no han continuado las líneas de investigación allí incoadas.

Probablemente la más original de las visiones en España se la debemos a DADER (1992: 234 y ss) cuando afirma que "sólo una imagen artística podría expresar de manera certera" [el subrayado es nuestro] la solución al problema de qué es la opinión pública. Aún reconociendo que la idea es muy interesante, la rotundidad "sólo una imagen artística..." parece excesiva.

Del interés por estudiar la tradición clásica en autores de la Ciencia Política y la Sociología en el ámbito latinoamericano es claro ejemplo RIVADENEYRA (1979:54), que define la opinión pública como "fenómeno psicosocial y político que consiste en la discusión y expresión libres de un grupo humano, en torno a un objeto de interés común".

RIVADENEYRA (1979:101) incluye entre los autores más destacados de nuestro siglo en la tradición clásica a F. TÖNNIES (1922), BAUER (1914, 1930) y LIPPMANN (1922, 1925). En general, como todos los investigadores en castellano, salvo ROSPIR (1983), vuelven

repetidamente los ojos más allá del entorno cultural de los hispanoparlantes.

#### AUSENCIAS.

Aunque este capítulo no tiene deseos de ser exhaustivo, se dan en él ausencias que merecerían una justificación expresa: De una parte, Niklas LUHMANN (1970) y BAUMHAUER (1976) son comentados más adelante; por otro lado, quizá las ausencias europeas pesen más que las norteamericanas, sobre todo, cuando ha sido a este lado del océano donde mayores esfuerzos se han dedicado al enfoque clásico. Ejemplo de ausencias europeas significativas podrían ser los trabajos de VON GERSDORFF (1846), los de HOLTZENDORFF (1879), o los mucho mas recientes de STOETZEL (1943), etc., sin salir de los que son, sin lugar a duda, "clásicos" de la disciplina. Sin embargo, cuando se pretende destacar la importancia de la perspectiva clásica no parece mala vía seguir el planteamiento de LAZARSELD, y ponerse en la piel y en el ambiente de los empiristas, y ver que también en su tradición la reflexión desde los planteamientos clásicos es obligada.

En general, la elección de autores ha pretendido ser variada en el tiempo y en el enfoque, con la vista puesta en los planteamientos que a continuación van a exponerse. Toca a otros juzgar el éxito del esfuerzo.

**CAPITULO 3.**

**REFLEXIONES PARA UNA TEORIA GENERAL DE LA  
OPINION PUBLICA.**

**UN ACERCAMIENTO OMNICOOMPRESIVO A LA  
OPINION PUBLICA.**

## UNA TEORIA OMNICOOMPRESIVA DE LA OPINION PUBLICA

Cuando planteamos la idea de un acercamiento omnicomprendivo, no pretendemos encontrar la teoría definitiva, explicadora de todo. Se trata, más bien, de un modo de mirar, de una perspectiva, un ángulo distinto para contemplar los fenómenos de opinión pública. Buscamos una visión lo suficientemente distante como para ver los estudios de la opinión pública en el marco de todos los demás conocimientos del hombre; y lo suficientemente cercana como para distinguir todos los campos desde los que es posible acercarse. Lógicamente este trabajo recibirá objeciones que permitirán precisar, añadir, suprimir y modificar cuanto sea necesario.

## INTENTOS DE EXPLICACION GENERAL DE LA OPINION PUBLICA NO OMNICOOMPRESIVOS.

Los autores que hemos ido estudiando hasta este momento han apuntado gran cantidad de cuestiones. Sin embargo, difícilmente se puede hablar de intentos satisfactorios de reunir y ordenar el corpus de conocimientos que, con los años, se han ido adhiriendo a la disciplina universitaria que se imparte en las facultades de Ciencias de la Información bajo el título de Opinión Pública. Hemos encontrado, eso sí, estudios que pretendían una teoría general. A esos intentos acudimos con frecuencia en búsqueda de auxilios para completar un acercamiento omnicomprendivo.



Aquellos autores a los que hemos tenido acceso, aunque, en ocasiones, tratan de hacer una teoría omnicomprendensiva de la opinión pública, no logran su objetivo. Se quedan en estudios parciales, con seguridad valiosos y que han contribuido con magníficas aportaciones a nuestra disciplina, pero que no consiguen ser omnicomprendensivos porque suelen considerar una única perspectiva y centrar en ella su atención.

Hasta el momento han aparecido dos tipos de estudios que pueden confundirse con intentos de acercamiento omnicomprendensivo:

A) Aplicaciones de teorías sociológicas a los estudios de los fenómenos de opinión pública.

B) Recopilaciones de estudios en torno a la opinión pública.

#### **LOS ESTUDIOS DE OPINION PUBLICA DESDE LAS TEORIAS SOCIOLOGICAS.**

En cuanto a los intentos de dar una explicación general del fenómeno de la opinión pública desde la teoría sociológica, cabe criticar, en primer lugar, que ordinariamente confunden la opinión pública con el espacio público e incluso con la entera comunicación política, de manera que, siendo generalmente adecuadas sus explicaciones, no explican la opinión pública sino fenómenos adyacentes indudablemente relacionados, pero distintos.

En general, son estudios deudores de grandes teorías sociológicas y, generalmente, las reflexiones que se hacen en torno a la opinión pública, pretenden ser una prueba más de la solidez de la teoría sociológica general en la que nacen. Adolecen, por tanto, de sociologismo, e ignoran habitualmente que comunicación política y opinión pública son cosas distintas. Es más, el principal problema es que no han llegado a percibir que la comunicación política -incluso la comunicación pública- es el marco en el que debe hacerse la aproximación omnicomprensiva de la opinión pública. Hemos recogido más adelante lo que denominamos "materias que forman el entorno de la disciplina académica Opinión Pública", donde se desarrollan estas ideas.

#### LOS ESTUDIOS DE OPINION PUBLICA DESDE LAS "RECOPILACIONES".

En cuanto a los libros que se han esforzado por hacer una recopilación de estudios diversos, de manera que, a fuerza de acumular, se llegue a entrever toda la disciplina de la Opinión Pública, pueden ser más clarificadores porque no confunden al lector llevándole a pensar que está ante una explicación omnicomprensiva del fenómeno y, además, pueden provocar que se plantee el problema de buscar una teoría omnicomprensiva. Pero, el planteamiento de estas recopilaciones no es unificador, aunque en ocasiones tratan de no dejar nada fuera. Estos trabajos más bien pretenden una superposición de relatos ordenados con ciertos

criterios, sin excesiva preocupación por posibles repeticiones o ausencias.

Las recopilaciones son propias de disciplinas emergentes, en las que no está clara la "columna vertebral" y los autores se limitan a exponer lo que van sabiendo de los distintas partes de la disciplina sin preocuparse excesivamente en si el orden en que lo hacen es adecuado, si están dejando fuera elementos de importancia o, por el contrario, están deteniéndose en exceso en minucias de poco interés.

#### UNA PROPUESTA DE CONCEPTO-BASE DE OPINION PUBLICA

Por nuestra parte, y con el sólo propósito de mostrar el punto de partida de este trabajo, hemos condensado en una frase nuestras reflexiones sobre qué es la opinión pública. Trataremos de aunar la "visión de la calle" con los planteamientos científicos, tanto los de los estudios teóricos como los de las investigaciones empíricas y dejar, al final, un concepto sencillo: opinión pública es la opinión de todos, [mejor, del pueblo activo, del publico participante] sobre los asuntos que a todos afectan. O de otro modo: la opinión del pueblo sobre lo público. Insistiendo en que el pueblo que genera la opinión pública es un pueblo activo, participante, que se aleja del pueblo-masa, un pueblo al que se viene denominando público

Aunque sin dedicar la atención que podría prestarse a desgranar el concepto-base que acabamos de

enunciar pasamos a desarrollar unas breves reflexiones sobre las explicaciones que históricamente se han dado a los elementos que componen esta descripción. Vayamos por partes:

Para proponer una explicación omnicomprendensiva es preciso partir de un concepto clarificador. Un modo sencillo de entender la opinión pública. Este modo sencillo, y muy antiguo por cierto, no es tributario de complejas y ajenas teorías sociológicas. Consiste en volcar en el papel lo que las gentes conciben como opinión pública. Lejos de ser esta actitud una simpleza, es a nuestro juicio un modo de hacer comprensible la disciplina a cuantos pretenden cooperar con sus investigaciones. Y conseguir alejarse, lo antes y lo más posible, de quienes sólo conciben el progreso de las Ciencias Sociales, desde teorías crípticas, casi siempre confusas.

El concepto del que partimos es -como ya se ha dicho- que "la opinión pública es la opinión del pueblo (del pueblo activo, esto es del público) sobre lo público". Entendido el pueblo como una comunidad política, en cierto modo como una unidad, en tanto que gobernada por un único gobierno. Y entendido "lo público" como "lo que a todos concierne", siguiendo el viejo principio jurídico romano: "lo que a todos afecta por todos debe ser aprobado".<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Más adelante, en el capítulo dedicado a las relaciones de las manifestaciones institucionales de la opinión pública con las teorías sobre la representación política, me extiendo sobre el principio "Quod omnes tangit debet ab omnibus approbari" ["Lo que a todos concierne por todos debe ser aprobado"], como

En definitiva, la propuesta de concepto-base tiene tres elementos de los que se habla a continuación: a) opinión; b) pueblo/público; y c) "lo público".

## A) OPINION

Existen dos sentidos fundamentales del término opinión, como explica HABERMAS (1962):

"El primer sentido es esencialmente epistemológico y proviene de su uso para distinguir una cuestión de juicio de un asunto de hecho, o algo incierto de algo que se sabe cierto, ya sea por demostración, ya sea por la convicción de la fe. Esta noción -tomada de la expresión latina opinio y tal vez el sentido primitivo del término- se refleja aún hoy en su uso general, cuando alguien se refiere a una aserción particular como a "una cuestión de opinión" más que a un hecho (...). Opinión, usado en esta forma epistemológica, se relaciona esencialmente con un estado cognoscitivo, una forma menor de conocimiento" (PRICE 1994: 20).

Estas reflexiones sobre la opinión no pueden calificarse de ningún modo como novedosas. Los estudios sobre el "qué" y el "porqué" de la opinión

---

fundamento o gran principio democrático. Aportaciones capitales en este punto son las de MARAVALL en "La corriente democrática medieval en España y la fórmula 'Quod omnes tangit'" que se puede consultar en MARAVALL, José Antonio. 1983. "Estudios de Historia del Pensamiento Español", Tomo I, Madrid: Cultura Hispánica.

desarrolladas en el marco de la teoría del conocimiento existen en el pensamiento filosófico "desde siempre".

Los primeros pensadores griegos -explican concisa y bellamente los historiadores del pensamiento- "contraponían la dóxa, saber imperfecto y oscilante, a la epistéme, conocimiento cierto y firme, que culmina en la sophía, saber plenario del que el hombre participa y al que amorosamente tiende, sin llegar nunca a poseerlo cumplidamente" (LLANO: 1983: 62).

Las reflexiones sobre la opinión extraídas de la búsqueda de una teoría del conocimiento tampoco son extrañas al pensamiento medieval. Véase como muestra el resumen de lo escrito por una de las cimas del pensamiento de la época: A veces, el entendimiento se inclina más a una parte de la contradicción que a la otra. Sin embargo, las razones que le impulsan no determinan suficientemente al entendimiento para que se pronuncie totalmente en tal sentido. De aquí que, en semejante tesitura, la mente asienta a una de las partes, pero recelando de si la verdadera será la opuesta. Tal es el sentido del que opina: el asentimiento a la verdad de una parte de la contradicción, con temor de la verdad de la opuesta. (cfr. TOMAS DE AQUINO en De Veritate, q. 14, a. 1).

Esta acepción de opinión permanece en el pensamiento de nuestros días pero, junto a ella, ha ido tomando cuerpo un segundo sentido que la considera equivalente a maneras, moral, costumbres (cfr. NOELLE-NEUMANN). En estos casos se destaca el papel de

la opinión como una clase informal de presión y control social. Opinión es equivalente a reputación, a consideración y a visión general de los demás, de interés principalmente porque restringe la conducta humana (SPEIER 1950). Esta forma de entender la opinión quedó cristalizada en los escritos de LOCKE (1689) ya explicados. La opinión no se entiende, en esta perspectiva, como un modo deficiente de conocimiento. Este sentido del término se centra en la idea de aprobación o censura social: "opinión como una manera de condonar o condenar" (PRICE 1994: 20). La opinión, bajo esta luz, es generalmente perjudicial y no racional, relacionada con el sentimiento como opuesto a la razón (cfr. OZOUF 1988).

## **B) EL PUEBLO Y EL PUBLICO.**

En la definición de opinión pública la doctrina ha sedimentado el concepto de "público", distinto de otros agregados sociales, como el de "multitud" (LeBON 1859) y sobre todo distinto del de "masa".

Por su rotundidad, y como ejemplo ilustrativo, resulta de interés atender a lo expuesto por Wright MILLS (1956: 286) cuando distingue entre público y masa:

"En el público:

a) Hay virtualmente tantas personas que expresan opiniones cuantas son las que reciben el impacto de las opiniones de los otros.

b) Las comunicaciones públicas están organizadas de tal modo que es posible responder inmediata y eficazmente a cualquier opinión expresada en público.

c) La opinión formada en dicha discusión desemboca inmediatamente en una acción eficaz, si es necesario incluso en contra de la autoridad.

d) Las instituciones del ejecutivo no penetran en el público, el cual por lo tanto actúa de manera más o menos autónoma.

Cuando se dan estas condiciones se tiene un modelo eficiente de comunidad basada en el público, y este modelo se adapta a los diversos presupuestos de las teorías clásicas de la democracia.

En la masa:

a) Aquellos que expresan una opinión son mucho menos numerosos que los que la reciben, por lo cual la comunidad se reduce a una burda cantidad de individuos sujetos pasivamente a los medios de información.

b) La comunicación de noticias y opiniones está organizada de tal manera que al individuo le resulta difícil o imposible contrastarla de inmediato y con eficacia.



c) El paso de la opinión a la acción está controlado por las autoridades, que se preocupan de canalizar la misma acción.

d) La masa no es todavía autónoma respecto de las instituciones; más bien penetran en ella los agentes de la autoridad, reduciendo irremediablemente las posibilidades de los individuos de formarse autónomamente una opinión a través de la discusión".

ROVIGATTI (1981), con un ejemplo, añade matices apreciables: "supongamos que realizamos una encuesta sobre la siguiente pregunta: ¿en las paredes internas de la casa prefiere la pintura o el papel tapiz? Supongamos que el resultado indica una neta preferencia por la una o por la otra de las dos posibilidades o revela posiciones sustancialmente equilibradas. ¿Se podría hablar en este caso de opinión pública? Nosotros creemos que no; en efecto juzgamos que no se puede hablar de opinión pública si se da el caso de que, aun cuando exista una opinión idéntica compartida por una gran cantidad de individuos, cada uno de ellos sigue siendo un individuo 'privado', sin llegar a formar un 'público' como unidad psicológica" (ROVIGATTI 1981: 83-84).

Además destaca cómo "el concepto de público cambia con el tiempo". Aunque se atreve a señalar que "con referencia a la opinión pública, podemos tipificar, con cierta aproximación, tres modelos de público que se han sucedido en el tiempo:

a) Un público relativamente pequeño, más bien orgánico, dotado de cierta cultura, competente o al menos suficientemente informado, interesado (o, de todos modos, no extraño) en las vicisitudes políticas, económicas y culturales (...); corresponde a la clase burguesa que ha dominado la vida política de las democracias liberales del siglo XIX, o al menos a la parte más responsable de ella.

b) Al ampliarse la instrucción obligatoria y la participación popular en la vida democrática, también se amplía un cierto público; se forma una cierta sociedad de masa, más bien desintegrada, con intereses no definidos explícitamente, organizados o expresos. Este público según MILLS "consiste en la masa neutral e indefinida en un mundo determinado por intereses muy definidos".

c) Un nuevo tipo de público, que potencialmente (pero no siempre) coincide con la masa o con toda la población es el que domina el siglo XX, al menos después de la primera guerra mundial. La idea de masa como agregado desorganizado, polimorfo y más bien inerte, cede el puesto a la imagen de una masa superorganizada por la acción política, dominada por la industria cultural y por la publicidad comercial o política, en la que empero el público de la opinión pública está cuantitativamente en aumento" (ROVIGATTI 1981: 131-2).

Prácticamente todos los autores se detienen en consideraciones en torno al público, en tanto que

sujeto de los fenómenos de opinión pública; ocuparnos más de la cuestión nos apartaría del objeto de la investigación.

### C) "LO PÚBLICO".

"El término público ha tenido muchas acepciones diferentes (...) pero, de nuevo aquí, podemos señalar dos, en particular, que merecen destacarse. La palabra latina publicus fue, con mucha probabilidad, un derivado de poblicus o populus, que quería decir 'el pueblo'. Pero había, al menos, dos sentidos diferentes de 'el pueblo' presentes en los primeros usos de la palabra público.

En un primer sentido, el término hacía referencia al acceso común (por ejemplo: 'lugar público'). Según HABERMAS (1962), la res publica era cualquier propiedad generalmente abierta a la población, y en los tiempos feudales ciertos espacios comunes se consideraban públicos porque proporcionaban acceso abierto a la fuente y a la plaza del mercado. El concepto fundamental es de apertura o accesibilidad. En su gran mayoría esta noción continúa en uso en la actualidad, cuando, por ejemplo, empleamos la expresión 'hacer público' para referirnos al proceso de hacer algo ampliamente accesible" (PRICE 1994: 20-21).

Tal vez haya tenido mayor predominio un segundo sentido del término "publico" en referencia a cuestiones de interés general y, mas específicamente, a asuntos relacionados con la administración y el estado

(SPEIER 1950). Este segundo sentido tiene poco que ver con el mero "acceso de todos, acceso común". Se refiere, más bien, al interés común o bien común. OZOUF (1988) destaca que, antes de 1830, los diccionarios franceses oponían "público" no a privé (privado) sino a particulier (particular, individual).

Con un acertado ejemplo PRICE explica los dos sentidos: "Un edificio gubernamental puede considerarse público, incluso si no está permitido el acceso a nadie" PRICE (1994: 21).

Cabe, a partir de aquí, hacer un prolijo estudio sobre lo que ha venido considerándose como "lo público", "la cosa pública", etc., en toda la tradición jurídico-política. Se trata de un asunto pendiente de estudio desde la óptica de la Opinión Pública.

No obstante, DADER (1992: 140 y ss), entre los estudiosos españoles, realiza un esfuerzo de sistematización que merece ser reseñado. Se trata de "concebir desde ahora el territorio social con una imagen de tres anillos concéntricos (frente a la dualidad clásica microgrupo-macrogrupo)" DADER 1992: 145): "lo privado"; "lo público"; y "lo social".

"El anillo interior es el ámbito de la privacidad e individualidad de cada sujeto social; en él se incluyen también sus interacciones microgrupales como son las familiares, y las relaciones familiares y afectivas que incluyen un pequeño círculo. Este ámbito de lo particular ha constituido siempre el objeto

material de estudio -desde diferentes ópticas- de la psicología, la ética, el derecho privado, etc. El anillo exterior ha sido siempre el ámbito social, donde el individuo trasciende sus pequeños círculos familiares, laborales o interpersonales de cualquier tipo para pasar a interactuar en colectividades más o menos numerosas, más o menos organizadas o institucionalizadas. Este ha sido tradicionalmente el objeto material de estudio de las ciencias sociales más propiamente dichas, como la sociología, la ética social y la ciencia política, todo el derecho público y parte del privado, etc.

Pero también siempre ha existido, aunque casi nunca se haya distinguido y ninguna ciencia social autónoma se haya ocupado específicamente de ello, un ámbito o anillo intermedio, ajeno a lo privado, dentro de lo social, pero no confundible directamente con esto último. Este anillo intermedio es el "espacio público" o esfera pública (...). La actuación social de la persona tiene una dimensión interna (privada o interpersonal), otra externa (relación social indeterminada) y otra publica (de respuesta a expectativas macrosociales), finalmente, que en mi opinión nunca hasta ahora había sido diferenciada conceptualmente con la intensidad que se merece" (DADER 1992: 145-6).

## ESQUEMA DE LOS CONTENIDOS DE LA DISCIPLINA ACADEMICA "OPINION PUBLICA".

Fijados los elementos definitorios y algunas consideraciones sobre ellos, proponemos un marco "omnicomprensivo" en el que dar cabida a los estudios de la disciplina "Opinión Pública".

El esquema que se desarrolla es el siguiente:

Comunicación privada:

\*Su ámbito: entornos privados.

\*Sus interlocutores: individuos o colectivos en su condición de particulares.

Comunicación pública:

\*Su ámbito: el "espacio público".

\*Sus interlocutores: individuos o colectivos a los que se suma el público (al menos como espectador en el proceso comunicativo). En este proceso el público va conformando una opinión: la "opinión pública".

La comunicación pública puede ser:

-Comunicación política.

-Comunicación no-política.

Del breve esquema que desarrollaremos a continuación se deduce que el público es un interlocutor necesario en la comunicación pública. Y que, por tanto, la formación de opinión pública es corolario de la comunicación pública en condiciones de normalidad.

Así podemos dejar asentadas las siguientes reflexiones:

#### COMUNICACION PUBLICA.

La comunicación pública puede ser entendida como las relaciones de comunicación en el espacio público. La opinión pública, como "opinión del público sobre lo público" es uno de los elementos importantes, elemento esencial, condición sine qua non en este proceso comunicativo.

#### COMUNICACION POLITICA.

La comunicación política es una parte de la comunicación pública. Obviamente aquella parte que contiene elementos políticos. La opinión pública, como "opinión del público sobre lo público", adquiere tanta mayor importancia en la medida en que se valora la participación del pueblo en las decisiones que a todos afectan, como consecuencia inmediata de la puesta en práctica del ideal democrático.

#### ESPACIO PUBLICO Y TEORIAS OMNICOOMPENSIVAS DEL ESPACIO PUBLICO.

Este epígrafe sobre el "espacio público" en un capítulo "a la búsqueda" de una teoría omnicompensiva de la "opinión pública" tiene sentido ya que, a pesar de que el espacio público es un concepto distinto del

de opinión pública, ha provocado confusiones con la "opinión pública". Tanto es así que ha dado lugar a teorías omnicomprendivas del espacio público que los autores confunden con una teoría sobre la opinión pública. Hemos considerado conveniente referir a continuación dos de las teorías sobre el "espacio público" con la finalidad de que se vea que se centran en el "lugar" de la comunicación pública y no en los "interlocutores" y sus "opiniones": son la de Otto Baumhauer y la de Luhmann.

La visión sistémico-estructural de la opinión pública (en realidad del espacio público) de Otto Baumhauer.

"Para lograr una diferenciación terminológica entre el sistema [de la opinión pública] y su output, llamamos al primero 'clima de opinión' y su output, 'opinión pública'" (BAUMHAUER 1979:11). Esta clarificadora distinción ha orientado trabajos posteriores. Permite explicar que el estudio citado se centra sobre todo en el sistema de la opinión pública o clima de opinión, no tanto en la opinión pública misma. Tiende a dejar sentada la premisa de que "la opinión pública es el producto del proceso transformativo de información introducida en el sistema abierto de clima de opinión" (BAUMHAUER 1979:11).

La visión de Otto Baumhauer es un interesante esfuerzo por encajar los fenómenos en una teoría de sistemas. Sin embargo, su explicación -señala DADER (1990:192)- "no es capaz de valorar el papel real de cada elemento en contraposición con algún paradigma de



relaciones; no es capaz de explicar por sí sola las implicaciones institucionales, culturales, etc., que rodean a cada elemento dentro de marcos sociales o momentos culturales concretos; y menos aún sirve para explicar el porqué de las vinculaciones entre opinión pública y Estado Liberal de Derecho".

La teoría de la "estructura temática de la comunicación pública" de Luhmann es una teoría sobre el espacio público.

Lo que LUHMANN (1970) define como "estructura temática de la comunicación pública" no es exactamente la opinión pública sino más bien una aproximación afortunada al "espacio público". Es un buen modo de explicar que la opinión pública se enmarca en la comunicación pública pero no acierta cuando señala que opinión pública es la "estructura temática de la comunicación pública", porque estructura temática son los temas sobre los que recaen opiniones. Pero la opinión pública no son, sin más, una serie de temas que conformarían la agenda de la comunicación pública, sino que son, precisamente, las opiniones ("opiniones del público") sobre los temas objeto de comunicación pública ("sobre lo público"). Opiniones diversas, porcentualizables en un momento y sobre un aspecto dado, más o menos estructuradas, etc.

Por otra parte, las reflexiones de Luhmann describen como las decisiones públicas precisan de un proceso de simplificación que se da a través, en buena medida, de los medios de comunicación. Son los medios

de comunicación los que establecen la estructura temática de la comunicación pública. En ese contexto está su visión de la opinión pública como "estructura temática de la comunicación pública". Perspectiva afortunada con las observaciones expuestas. Más adelante abundaré en este planteamiento.

Estas dos teorías, tanto la de BAUMHAUER (1979), como la de LUHMANN (1970), están elaboradas desde el concepto de sistema de la Sociología y consideran al espacio público como subsistema del sistema político. Sirven al desarrollo de la disciplina de la "Opinión Pública", pero ni la definen ni delimitan su contenido.

#### **ESQUEMA DE LOS CONTENIDOS ESPECIFICOS PARA EL ESTUDIO DE LA "OPINION PUBLICA".**

Desde el concepto-base de opinión pública y establecidos los marcos sucesivos en los que se sitúan los distintos estudios publicados sobre "Comunicación Pública", "Espacio Público", "Comunicación Política", "Opinión Pública", quedan fijados los grandes compartimentos en los que situar cualquier aproximación científica a la opinión pública.

A continuación se detalla el esquema propuesto para ahondar en las investigaciones sobre la opinión pública:

##### **1. CONCEPTO. QUÉ ES LA OPINION PUBLICA.**

La opinión pública es la opinión del pueblo participante (público) sobre lo público (lo que a todos concierne).

## **2. POR QUÉ INTERESA ESTUDIARLA.**

Nos interesa en la medida en que queremos un gobierno democrático, gobierno del pueblo.

## **3. COMO SE CONOCE Y MIDE LA OPINION PUBLICA.**

A. Por conocimiento directo de la opinión de todo el pueblo. Ya sea por asamblea, referéndum, elecciones o por sondeos.

B. Por conocimiento indirecto de la opinión de todo el pueblo a través de sus actuaciones o por medio de las opiniones de los que directamente ha elegido como sus representantes.

Nota importante: en este apartado habría que desarrollar el "estudio de los impostores": los que atribuyéndose ser portavoces de la opinión pública, en realidad no lo son. Algo apuntamos más adelante.

## **4. COMO SE FORMA O QUIENES CREAN LA OPINION PUBLICA. TECNICAS DE MODIFICACION Y MANIPULACION DE LA OPINION PUBLICA.**

-Teorías sobre los efectos de los medios de comunicación, de los sondeos, de las declaraciones de los líderes, etc, en la opinión pública.

En este apartado se estudiaría el denominado marketing político.

## 5. EFECTOS DE LA OPINION PUBLICA.

Ejemplo de este tipo de estudios podrían ser:

-Teoría de NOELLE-NEUMANN (1980) sobre la "espiral del silencio".

-Teoría de BLUMER (1948): "como expresión de la opinión pública ha de entenderse la parte de esta opinión global que es conocida o tenida en cuenta por quienes deben actuar en respuesta de ella".

## 6. VALORACIONES ETICAS DEL FENOMENO.

-Teoría paradigmática de HABERMAS (1962).

**DOS ACLARACIONES NECESARIAS: LA OPINION PUBLICA NO ES SOLO LA OPINION PUBLICA POLITICA Y LA OPINION PUBLICA ES DIVISIBLE Y, DE HECHO, SUELE APARECER DIVIDIDA.**

Por un lado, distinguimos las teorías generales sobre el espacio público de las teorías generales sobre la opinión pública. Y, por otro, dentro de la teoría general de la opinión pública, tratamos de no confundir

una teoría general de la opinión pública con una teoría de los efectos de los medios de comunicación en la formación de la opinión pública u otras teorías parciales. Aclarado esto, destacamos dos notas distintivas de la opinión pública: A) La opinión pública no es sólo opinión pública política; y B) La opinión pública es divisible y, por tanto, porcentualizable.

**A) LA OPINION PUBLICA NO ES SOLO LA OPINION PUBLICA POLITICA.**

Debo aclarar que la opinión pública a la que me referiré a lo largo de este estudio será casi siempre lo que el propio HABERMAS (1987; v.o.1981) denomina "opinión pública política". De alguna manera la continua impresión de que queda fuera todo lo "no-político" se corresponde con el planteamiento del trabajo porque, aun cuando estoy convencido de la importancia de la opinión pública en asuntos "no-políticos", al tiempo habrá que convenir que las diferencias entre la opinión pública política y la "no-política" permiten estudiarlas por separado, aunque siempre atentos a sus relaciones.

**B) LA OPINION PUBLICA ES DIVISIBLE Y, POR TANTO, PORCENTUALIZABLE: LAS CORRIENTES DE OPINION.**

Resulta imprescindible indicar expresamente que la opinión pública sobre un determinado aspecto no es habitualmente única. Al contrario, la opinión del público suele estar dividida. Sin embargo, pese a la división, podemos hablar de la opinión pública porque la entendemos como una opinión divisible en tendencias. Precisamente, partiendo del hecho de la división se establecen los desarrollos doctrinales sobre las corrientes de opinión.

No se puede olvidar, por tanto, que los estudios para "conocer" y "medir" la opinión pública deben reflejar que la opinión pública es "porcentualizable" porque es potencialmente divisible en tendencias. Tendencias que teóricamente se pueden medir sumando los miembros de una comunidad que en un momento dado y sobre un mismo tema tienen una opinión común.

Resultan falaces expresiones como "la opinión pública apoya tal o cual medida". Mejor debiera decirse: "tal o cual medida está apoyada por un 80% de la población" o no habiendo datos expresos, al menos señalar que "tal medida es apoyada mayoritariamente", o frases semejantes que hagan percibir al receptor la más que probable ausencia de unanimidad.

## LAS VIAS PARA CONOCER LA OPINION PUBLICA. O DE COMO SE CONOCE Y MIDE LA OPINION PUBLICA.

De todo lo que hemos denominado "Esquema de los contenidos específicos para el estudio de la Opinión Pública", la estructura general de la investigación lleva a detenerse en uno de los apartados que acabo de esbozar: "COMO SE CONOCE Y MIDE LA OPINION PUBLICA".

Conocer la opinión pública no es tarea fácil. Cada vez que los gobernantes han querido -por el motivo que sea- escuchar las demandas de la opinión pública (la opinión del pueblo participante, la opinión del público sobre lo público, sobre lo que afecta a todos), se han encontrado con uno de los grandes problemas de la opinión pública: cómo conocerla, aun más, cómo medirla con precisión. No son pocos los gobernantes que han apelado al parecer del pueblo sin más fundamento que una vaga intuición de sus preferencias. Sin embargo, la opinión pública es cognoscible, puede ser medida y, por tanto, atendida o postergada. Veamos cómo.

Prescindimos de rebatir posturas que sostengan que la opinión pública no puede ser conocida; aunque, como es lógico, el mero hecho de afrontar una descripción de las vías para conocer la opinión pública es una toma de postura frente a ellas.

La hipótesis que sostenemos es, cuando menos, doble; primero: es posible conocer y medir la opinión pública; y segundo: los modos de conocer la opinión pública son los que a continuación se describen:

### 1. PREGUNTAR A TODOS

Las posibilidades de "preguntar a todos" son: la "reunión de todos" o asamblea; el referéndum; y las elecciones.

### 2. PREGUNTAR A LOS QUE REPRESENTAN A TODOS (ELEGIDOS POR VOTACION)

Además de "preguntar a todo el pueblo", podemos establecer un mecanismo de medición de la opinión pública al que denominamos representación política, esto es, unos cuantos "representan a todos". La "reunión de los representantes de todos" suele ser una asamblea política que calificamos de representativa. Esto no es otra cosa que institucionalizar la opinión pública. La defensa de este modo de "conocer" la opinión pública es objeto de reflexiones posteriores.

### 3. PREGUNTAR A LOS QUE REPRESENTAN A TODOS (ELEGIDOS POR SELECCION ESTADISTICA)

La aparición de las técnicas de sondeo, permite descubrir las opiniones de todo el pueblo, aplicando las leyes de la estadística. Se trata de analizar una "muestra" que "representa" a todos.



#### 4. DEDUCIR LO QUE PIENSAN TODOS A PARTIR DE SUS ACCIONES.

Habría que incluir aquí destacadamente a las técnicas de análisis de contenido así como las técnicas de observación de masas.

#### 5. COMBINACIONES DE LOS CUATRO ANTERIORES.

Por supuesto, un estudio para conocer la opinión pública será tanto más rico cuantas más vías de acceso, -modos de "conocer" y "medir" la opinión pública-, utilice.

#### ¿OTRAS TECNICAS PARA CONOCER LA OPINION PUBLICA?

Lo que MONZON (1987:187 y ss.) denomina "otras técnicas para analizar la opinión pública" son, ciertamente, un conjunto de instrumentos útiles para analizar la opinión pública. El grupo es heterogéneo y, en todo caso, cada técnica descrita está contenida en la cuádruple distinción expuesta anteriormente.

En una publicación posterior el prof. MONZON se refiere a la "manifestación y medida de la opinión pública" (MONZON 1990:176 y ss.). A partir del cuadro que propone, nos parecen necesarias algunas observaciones para hacer ver que, pese a lo que allí se explica, los modos de "conocer" y "medir" la opinión pública son, hoy por hoy, reducibles a los ya señalados:

1. Los paneles y barómetros están incluidos dentro de las encuestas de opinión ya que -como señala el propio MONZON- "son una modalidad de las encuestas" (MONZON 1990: 179).

2. Los "estudios cualitativos" como "la entrevista abierta o las discusiones de grupo" son técnicas para profundizar en las "razones últimas de los fenómenos de opinión", pero requieren una "muestra representativa" previa (MONZON 1990: 180). Por tanto preferimos considerar que son un instrumento para analizar opiniones públicas conocidas. También, aunque de otro modo, la escalas de actitud "se encuentran entre las técnicas que miden la opinión pública a un nivel más profundo" (MONZON 1990:180).

3. La comunicación informal, el "rumor", por su propia estructura, suele crear expectativas de información, abre las posibilidades de confirmación, pero ordinariamente mantiene a los interlocutores en la incertidumbre, a la espera. Y no sirve tanto para dar a conocer opiniones (valoraciones, actitudes) sino hechos, momentáneamente inciertos, pendientes de confirmación.

4. "La opinión pública a través de los líderes y dirigentes" (cfr. MONZON 1990:181) tiene problemas de representatividad análogos a los de los medios de comunicación (cfr. más adelante nuestra postura sobre los medios). Aunque, tiene tanto más interés cuanto mejor funcione la "teoría de la comunicación en dos pasos".

5. En los "comportamientos colectivos" por medio de "técnicas de observación de masas". "La técnica más usada en estos casos es la observación de comportamientos colectivos. La observación forma parte de la actividad diaria y subjetiva, pero se convierte en técnica científica -dice SELLTIZ-, cuando: a) sirve a un objetivo ya formulado de investigación; b) es planificada sistemáticamente; c) es controlada y relacionada con proposiciones más generales en vez de ser presentada como una serie de curiosidades de interés; y d) está sujeta a comprobaciones y controles de fiabilidad y validez (MONZON 1990:184). Es evidentemente una parte de la cuádruple clasificación.

6. En declaraciones dirigidas a organismos públicos podemos encontrarnos con un problema semejante al de los "votos de paja". La muestra no es aleatoria sino "autoseleccionada" y, por tanto, origina errores, acaba con la calidad de las percepciones.

#### **¿...Y LOS MEDIOS DE COMUNICACION, ACASO NO SON UNA VIA PARA CONOCER LA OPINION PUBLICA?**

Puede resultar desconcertante que en la descripción de los modos de conocer y medir la opinión pública no aparezcan los medios de comunicación. La explicación es sencilla: los medios no tienen como finalidad dar a conocer la opinión pública.

Explica MONZON (1990:177) que "las personas interesadas en los temas de opinión, como los

gobernantes y pensadores sociales, hasta que surgen las nuevas técnicas de investigación del siglo XX, no tienen otras vías para llegar a la opinión pública que la experiencia personal o el seguimiento de la prensa, especialmente los editoriales y los artículos de opinión. Las opiniones son de los públicos, pero su publicidad está en los medios, de aquí que siga oyéndose en la actualidad que la opinión pública es lo que dicen los medios de comunicación. Sin embargo, nada más incorrecto y alejado de la realidad, porque [cita a KEY 1962:293)] 'los puntos de vista de los editoriales de periódicos pueden estar en completo desacuerdo con los puntos de vista predominantes del electorado'.

Los medios son interlocutores en el espacio público que pretenden esencialmente dos cosas:

1) ganar dinero traficando (en un sentido comercial) con opiniones (y con otras actividades: comunicación de noticias, entretenimientos, etc.). El objetivo principal de un medio de comunicación en nuestra sociedad es, sobre todo, el propio beneficio, el lucro.

y 2) Queda también, como finalidad de los medios, un propósito ambiguo pero comprensible: "influir". No debe entenderse influir sólo como una perniciosa actividad de minorías controladoras sino también como la saludable misión democrática de "suministrar vigilancia social al entorno".

En los medios de titularidad pública, excluido el afán de lucro, sólo queda el propósito de influir.

En definitiva, sostenemos que los medios no tienen como razón de ser "medir la opinión pública o reflejarla". La misión de los medios no es ser eco de la opinión pública; sin embargo, los medios de comunicación son "cierto reflejo de la opinión pública", del mismo modo que la vegetación no tiene como misión indicar la presencia de agua en una zona, aunque la vegetación es un cierto reflejo de la presencia del agua en esas tierras. Veamos qué queremos decir.

Por una parte hay que insistir en que los medios de comunicación no están para ser reflejo de la opinión pública sino para hacer dinero e "influir". Para lograr este doble objetivo trabajan constantemente con opiniones (valores, ideas, etc...) y las hacen llegar al público. Estas opiniones que los medios de comunicación hacen llegar al público no son la opinión pública sino son opiniones de los medios de comunicación. Entonces ¿por qué decimos que los medios de comunicación son cierto reflejo de la opinión pública?

La respuesta es doble: los medios de comunicación son cierto reflejo de la opinión pública precisamente por su doble finalidad:

A) Son cierto reflejo de la opinión pública porque tratan de ganar dinero.

y B) son cierto reflejo de la opinión pública porque procuran "influir".

**A) Los medios de comunicación son cierto reflejo de la opinión pública porque tratan de ganar dinero.**

Cuando un medio quiere ganar dinero, con las actuales estructuras de mercado, su objetivo debe ser aumentar el número de lectores y con ello la cantidad y calidad de la publicidad. Para ello debe contentar a su audiencia con opiniones cercanas a su público potencial. Por tanto, podemos sostener de modo genérico que una publicación que busque ganar dinero se esfuerza por coincidir con las opiniones de "su" público. En esa medida se esforzará por ser cierto reflejo de la opinión pública.

**B) Los medios de comunicación son cierto reflejo de la opinión pública porque tratan de influir.**

Los medios de comunicación que tratan de influir también son cierto reflejo de la opinión pública ya que reflejan alguna de las tendencias en las que la opinión pública se divide en un momento dado. Al tiempo, tratan de influir en la configuración de la opinión pública futura.

C) En cualquier caso, la opinión pública no es lo mismo que la opinión publicada.

Así las cosas, del mismo modo que se ha denunciado la "disolución psicosociológica de la opinión pública", parece oportuno alertar frente a los que tratan de ver en los medios de comunicación una exacta manifestación de la opinión pública, cuando su fin es bien distinto: hacer dinero e influir. No sostenemos que este papel de los medios sea pernicioso, cuestión en la que no se entra en este momento, sencillamente "ése" es el papel que desempeñan hoy los medios de comunicación en el diálogo público.

Cosa distinta es que para estudiar la opinión pública en un determinado momento se pueda, e incluso sea aconsejable, atender a los medios de comunicación, no como medida sino como uno de los elementos de creación. E incluso como cierto reflejo de la opinión pública.

Queda así, en su justo punto el papel de los medios de comunicación en el espacio público. Sería engañoso decir que pretenden ser mero reflejo o un modo de medir la opinión pública cuando, en realidad, son creadores de opinión, que es un paso previo y de naturaleza distinta.

Si consideráramos que los medios son exacto reflejo de la opinión pública tendríamos que dar por probado en las investigaciones sobre influencia de los medios en la política algo absurdo: todo intento de los

medios por cambiar la opinión pública de una sociedad consigue los resultados que busca. La realidad es distinta, un fuerte intento de modificar la opinión pública de una nación puede fracasar, afianzando la opinión contraria, o puede tener éxito, provocando un cambio de la opinión pública en poco tiempo.

En último término, para saber si la opinión pública ha cambiado o permanece estable, tendremos que recurrir a uno de los modos de medir la opinión pública (preguntar a todos, preguntar a los representantes electos, preguntar a los "representantes estadísticos" o deducirlo de las acciones del público).

Así pues, la sola presencia en los medios de comunicación de un cambio de opinión da cuenta del intento de los medios por forzar el cambio de actitud e incluso puede interpretarse como indicio del cambio mismo, pero no como cambio demostrado. Reflexión que tiene consecuencias inmediatas en la valoración, por ejemplo, de los trabajos de análisis de contenido. Por tanto, el lugar de los medios de comunicación en los estudios de opinión pública es el mismo que el de los intelectuales de antaño, y lo que habrá que estudiar es los efectos de los medios de comunicación en la opinión pública: "agenda-setting", "espiral del silencio", etc.



**CAPITULO 4.**  
**EN DEFENSA DE LAS MANIFESTACIONES**  
**INSTITUCIONALES DE LA OPINION PUBLICA.**

El capítulo anterior se desarrolló en torno a un objetivo: probar que son cuatro los modos por los que podemos llegar a conocer la opinión pública: 1) "Preguntar a todos"; 2) "Preguntar a los que representan a todos seleccionados mediante votación"; 3) "Preguntar a los que representan a todos elegidos por selección estadística" y 4) "Deducir lo que piensan todos a partir de sus acciones".

De entre estos cuatro modos aceptables como vías para conocer la opinión pública, desde este momento, nos acercamos con especial detenimiento a uno de ellos: preguntar a los que representan a todos seleccionados mediante elección popular.

#### **PREGUNTAR A LOS QUE REPRESENTAN A TODOS SELECCIONADOS MEDIANTE ELECCION POPULAR.**

No debería resultar demasiado difícil justificar que preguntando a los representantes de todos se pueda llegar a conocer la opinión de todos, o cuando menos, una opinión relativamente ajustada a la de todos.

El problema está en el modo de seleccionar a los representantes de todos. Hay procedimientos de seleccionar a los "representantes de todos" que nos resultan aceptables, correctos. Sin embargo, existen vías de seleccionar "representantes de todos" que resultan, a todas luces, insatisfactorias.

Básicamente podríamos dividir los modos de seleccionar los "representantes de todos" en dos grandes tipos:

-Los "representantes de todos" los elegimos "entre todos".

-Los "representantes de todos" los eligen unos pocos, incluso uno solo.

Inicialmente el movimiento intelectual natural, fruto del arraigo de los ideales de participación democrática, se inclina por pensar que el mejor modo de elegir a los que representan a todos será hacerlo "entre todos". Curiosamente, en el mundo de la medición de la opinión pública se da una interesante paradoja: se acepta con mucha mayor facilidad que los que "representan a todos" sean seleccionados por un equipo de expertos, incluso por un único experto, mediante las técnicas de elaboración de la "muestra". Este procedimiento cuenta con el beneplácito general. Sin embargo, cuando la selección de los representantes se hace, precisamente, por medio de elecciones, las críticas de los expertos en medición de opinión pública, se levantan con dureza. Todo lo más se concede que son modos "primitivos" de conocer la opinión pública (cfr. HENNESSY 1965), como veremos más adelante.

A todo lo cual, habría que añadir que, al hablar de conocer la opinión pública mediante los que representan a todos seleccionados mediante elección popular, se habla necesariamente de una de las instituciones políticas fundamentales en los sistemas democráticos de nuestro tiempo: el Parlamento. De tal manera que, en cuanto llegan las reflexiones a la institución parlamentaria, la tarea de los críticos de las manifestaciones institucionales de la opinión pública se simplifica: basta descargar sobre el proceso de institucionalización de la

opinión pública todo el aparato crítico elaborado contra la institución parlamentaria.

Los mayores ataques que históricamente han recibido los procesos de institucionalización de la opinión pública vienen desde dos frentes que desarrollaré en capítulos sucesivos: la teoría de la representación (capítulo 5) y los problemas de legitimidad (capítulo 6). A continuación me propongo detallar las reflexiones procedentes de los estudios más próximos a la disciplina "Opinión Pública".

#### **LAS REFLEXIONES DE LA DOCTRINA ESPAÑOLA SOBRE LA POSIBILIDAD DE INSTITUCIONALIZAR<sup>1</sup> LA OPINION PUBLICA**

En el estudio de esta peculiar perspectiva de aproximarse a la opinión pública encontramos en la doctrina española dos planteamientos, aunque no absolutamente enfrentados, sí distintos:

A. Una postura crítica, asumida en nuestro país por Dader que se refiere a la institucionalización cuando habla de la "comprensión institucionalista de la opinión pública" (1990: 196-198), descrita también en DADER (1992: 117-122) como "visión intelectualista, institucionalista y funcionalista".

y B. Una postura descriptiva, que en nuestro país han esbozado tanto los planteamientos de MONZON en su "manifestación formal de la opinión pública" (1990:

---

<sup>1</sup> Institucionalizar tiene, al menos, una doble lectura: la sociológica y la jurídica. La institucionalización, en sentido jurídico, requiere una regulación que delimite el "instituto". En la Sociología es suficiente para "institucionalizar" la mera existencia de los hechos, no se requiere su normativización expresa.

180-181), como las posturas de MUÑOZ ALONSO y ROSPIR que conectan Opinión Pública y Comunicación Política.

#### LA CUESTION DE LA DENOMINACION:

"COMPRENSION INSTITUCIONAL DE LA OPINION PUBLICA" Y "MANIFESTACION FORMAL DE LA OPINION PUBLICA". UNA PROPUESTA DE SINTESIS: "MANIFESTACION INSTITUCIONAL DE LA OPINION PUBLICA".

En principio, no asumimos el término "comprensión institucionalista de la opinión pública". Porque, a pesar de que Dader se inclina a incluir la "comprensión institucionalista de la opinión pública" entre las concepciones "sistémicas" de la opinión pública ya que -según este autor- ofrece una visión del fenómeno con "vocación globalizante y desarrollada" (DADER 1990:188). Pensamos más bien que la visión institucionalista no es globalizante porque no trata de explicar todo el fenómeno, por tanto, parece exagerado hablar de comprensión. Se trata más exactamente de una perspectiva que trata de incluir en los estudios de opinión pública las investigaciones sobre los procesos de institucionalización de la opinión pública por medio de órganos políticos representativos del pueblo.

Parece más exacto hablar de "manifestación formal de la opinión pública", como hace MONZON (1990:180). Por cuanto nos encontramos ante una de las posibles vías de "conocer" (por tanto, de darse a conocer, de manifestarse) la opinión pública. Sin embargo, frente a MONZON (1990:180) hay que sostener que existen "manifestaciones formales" de la opinión pública muy variadas, desde los sondeos, hasta los referenda, incluyendo, por supuesto,

las manifestaciones institucionales. Por tanto el término "manifestación formal" resulta demasiado genérico.

Sin embargo, ambas fórmulas tienen elementos clarificadores. De ahí que optemos por no dejar de lado ninguna de las propuestas y hablar de "manifestación institucional de la opinión pública", tomando el término "manifestación" de MONZON y el término "institucional" de DADER.

Esta "manifestación institucional" de la opinión pública consistiría en la expresión de opiniones por los representantes del pueblo, con el ánimo de actuar como representantes. Va precedida de un proceso de "institucionalización de la opinión pública" (elección de representantes) por medio del cual la institución (asamblea de representantes) adquiere su legitimidad originaria.

#### **POSTURAS DE LA DOCTRINA ESPAÑOLA EN RELACION CON LAS MANIFESTACIONES INSTITUCIONALES DE LA OPINION PUBLICA.**

Como ha quedado expuesto más arriba, la cuestión de las manifestaciones institucionales de la opinión pública es asunto del que se ocupan expresamente -aunque de modo breve- los principales investigadores de la opinión pública del país.

##### **A. POSTURA CRITICA.**

1. Los autores partidarios de esta postura, de la mano de HABERMAS (1962), critican posturas como la de FRAENKEL (1957) y aseguran que en ellas "la opinión pública es reducida (...) a su aspecto institucional".

2. De interés para aproximarse a estos planteamientos es la discusión LUHMANN/HABERMAS (1971) en la que uno muestra ser "realista" (Luhmann) y otro opta por ser "idealista" (Habermas).

3. Describen la defensa de la institucionalización de la opinión pública a partir de planteamientos como los del "gaullismo" francés de los años sesenta haciendo ver que argumentos como que "la misión del pueblo es decir a dónde quieren ir, la de los gobernantes elegidos ocuparse de los incidentes de la ruta" (Club Jean Moulin 1962) rozan los límites de lo democráticamente tolerable.

En general, los textos de esta postura, como los de DADER (1990:127 y 1992:120-1), se muestran beligerantes con lo que denominan "comprensión institucionalista de la opinión pública".

En todo caso pensamos que el fondo de acuerdo es mucho mayor del que las divergencias que aparecen en primer plano pone de manifiesto. El problema está en que los textos a los que nos hemos referido toman siempre el "institucionalismo" como una "concepción" excluyente de todas las demás, cuando en realidad es sólo una "perspectiva", un modo de acercarse a conocer la opinión pública, que debe completarse con otras visiones.

## **B. POSTURA DESCRIPTIVA.**

1. Hay que destacar que esta postura hace justicia a la historia de la disciplina ya que trata como merece

el hecho incontrovertible de que gran parte de las reflexiones sobre la opinión pública se las debemos a los esfuerzos de institucionalizar en una asamblea representativa el sentir del pueblo. Así, "la mayor parte de los autores que escriben sobre la opinión pública a lo largo del siglo XIX destacan la representación y canalización de la misma a través de las elecciones, las discusiones parlamentarias, y las leyes que aquí se aprueban" (MONZON 1990: 180). La justa valoración del proceso histórico de formación de la opinión pública ha dado origen a obras-clave en la construcción de la disciplina en España como el trabajo doctoral de ROSPIR (1983) sobre los orígenes de la Opinión Pública en España.

2. De modo expreso, esta corriente señala la importancia en nuestra disciplina de la historia del sufragio como intento de ajustar la opinión del pueblo a las asambleas de representantes. Y destaca las conexiones entre Opinión Pública y Comunicación Política (cfr. por todas MUÑOZ ALONSO 1990, prólogo).

En general, esta postura se refiere a las manifestaciones institucionalistas de un modo aséptico, descriptivo: "La doctrina de la opinión pública surge al amparo de la idea democrática y desde que aparecen los primeros gobiernos de este signo, la opinión pública encontrará en el sufragio una vía de expresión y en el Parlamento su representación formal" (MONZON 1990: 180).

#### **LAS CRITICAS A LAS MANIFESTACIONES INSTITUCIONALES DE LA OPINION PUBLICA**

La defensa de las "manifestaciones institucionales de la opinión pública" pretende explicar un modo de "co-



nocer" y "medir" la opinión pública. Habrá que mostrar las limitaciones de este modo de acercamiento al fenómeno y poner de manifiesto sus ventajas frente a los otros modos de "conocer" la opinión pública.

Con el propósito de ir acometiendo las objeciones puestas a la posibilidad de institucionalizar la opinión pública glosamos las críticas más señaladas que ha soportado.

**CRITICA 1: LAS MANIFESTACIONES INSTITUCIONALES DE LA OPINION PUBLICA PRETENDEN SER LA UNICA VIA DE CONOCER LA OPINION PUBLICA.**

"De acuerdo con esta forma de entender la opinión pública, es el Parlamento su única y más realista expresión [o única o más realista]. Las corrientes de opinión sobre los asuntos públicos se reducen, a efectos de ser consideradas por los gobernantes, a aquellas que han obtenido representación parlamentaria" (DADER 1990: 197).

Un planteamiento muy significativo de esta concepción de la opinión pública es, por ejemplo -según recuerda HABERMAS (1962)- el de E. FRAENKEL (1957: 182): "Valiéndose del procedimiento de la discusión parlamentaria, -dice FRAENKEL-, la opinión pública hace llegar al gobierno sus deseos y, a su vez, el Gobierno pone a la opinión pública en conocimiento de su política".

Para DADER "la opinión pública es reducida así a su aspecto institucional" (DADER 1990:197). Pero desde lo que cita es verdaderamente arriesgado deducir que la

opinión pública "es reducida" a su aspecto institucional.

De lo ya expuesto, y, en general de todo el estudio, se desprende que al hablar de "manifestaciones institucionistas de la opinión pública" nunca pretendemos sostener que sea el único modo de conocer la opinión pública, sino que se trata de defender la validez de una de las perspectivas aceptables, lo que necesariamente implica considerar como satisfactorios otros modos de conocimiento y medida de la opinión pública.

No se trata de defender la idea de que todo lo que se puede aportar a la opinión pública debe venir de mano de las "manifestaciones institucionales de la opinión pública". Valoramos, y no en poca medida, el papel que las Ciencias Sociales deben seguir desempeñando en los estudios de la opinión pública. Precisamente por eso, no son horas de buscar explicaciones desde una sola de las perspectivas posibles. Urge el esfuerzo verdaderamente pluridisciplinar de acercamiento al fenómeno de la opinión pública al que no puede ser ajena la Sociología, ni la Estadística, ni la Historia, ni la Psicología Social, ni las Ciencias de la Comunicación, ni la Ciencia Política, ni el Derecho, ni cualquiera otra disciplina que pueda aportar luces a nuestros estudios.

Por tanto, la defensa de las "manifestaciones institucionales de la opinión pública" no excluye -insisto- los demás modos de "conocer" la opinión pública, sino pretende abrir paso en los estudios de opinión pública a una perspectiva llamativamente fecunda en nuestra historia, que, con frecuencia, es injustamente menospreciada.

## CRITICA 2: LA INSTITUCIONALIZACION OBEDECE A UNA VISION INTELECTUALISTA DE LA OPINION PUBLICA.

Es ésta una crítica más consistente y requiere una explicación también detallada, sobre todo de en qué consiste la crítica porque la respuesta es sencilla.

En la doctrina española, Dader es quien critica con mayor dureza lo que denomina "concepción institucionalista de la opinión pública y explica que 'la concepción institucinalista', versión más reciente y pragmáticamente mediocre del intelectualismo, sostiene que la cristalización o representación genuina de la opinión pública es el Parlamento (...). Para el 'institucionalismo', muy presente en las actitudes que reflejan indirectamente buena parte de los políticos profesionales occidentales, las corrientes de opinión popular o manifestaciones que no reciban una canalización parlamentaria -vía partidos políticos- carecen de legitimidad o importancia. Cuando consideran que el respeto a la opinión pública es la esencia de la democracia, entienden por opinión pública la parte organizada y estructurada en partidos políticos con representación parlamentaria, exclusivamente (...).

Se mantiene, pues, la separación señalada por los 'intelectualistas' [se refiere a ORTEGA y a MANHEIM]. Pero en los 'intelectualistas' al menos era por razones de excelencia intelectual, ahora es sólo por razones operativas y burocráticas" DADER (1992:120-1).

En esta línea DADER afirma que el concepto "comprensión institucionalista de la opinión pública" es "una reedición, mediante otro envoltorio argumental, de la visión intelectualista que sobre el deber ser de la

opinión pública tenían, en la primera mitad del siglo XX, tanto el elitismo conservador representado por la rebelión de las masas de ORTEGA Y GASSET, como la 'sociología del conocimiento' planteada por KARL MANHEIM." (DADER 1990: 196).

El principio que sustenta el intelectualismo pretende que "la discusión y la actividad motora o generadora de las distintas corrientes de opinión es realizada por representantes, que se supone son más 'ilustrados' o 'expertos', de este modo, se evita el peligro de la irracionalidad de una democracia demasiado directa" (DADER 1990: 197).

Según GERMANI (1967), "el racionalismo del siglo XVIII no queda totalmente eliminado [por las teorías de Manheim] pues podríamos pensar que los aspectos que el iluminismo<sup>2</sup> asignaba a la opinión pública de la sociedad global quedan transferidos a una categoría determinada de personas, a un público muy especial, el público constituido por los intelectuales" (GERMANI 1967: 106).

En la sociología del conocimiento "la opinión es considerada como una forma de pensamiento propia de las masas, con escaso rigor intelectual y fuertemente condicionada por los impulsos colectivos o la acción de los líderes. Ocupará uno de los últimos lugares, y más condicionados, entre las diferentes formas de pensamiento" (MONZON 1987: 56). "No debemos olvidar que SCHELER y MANNHEIM son también teóricos de la sociedad de masas y

---

<sup>2</sup> GERMANI (1967) se refiere al "iluminismo" como la época en que se da "el reconocimiento de la existencia de un campo de debates de opiniones contradictorias enfrentadas racionalmente con la pretensión de alcanzar de este modo la verdad".

que, desde esta teoría, el ciudadano es considerado como hombre masa, inculto, mediocre y manipulable. Por ello, los grandes pensadores de la corriente conservadora o elitista nunca han tenido al ciudadano o al público como sujetos de la verdad -ni de poder llegar a la verdad (como defendía el liberalismo)- porque ésta ha estado siempre en manos de minorías como los filósofos, la autoridad, el partido o el jefe" (MONZON 1990: 159).

Estos planteamientos tienen un buen ejemplo español: el pensamiento de ORTEGA en "La rebelión de las masas".

Como desarrollaremos más adelante, no es esta la justificación de la representación política vigente.

### **CRITICA 3: FICCION INSTITUCIONALIZADA Y PERDIDA DE LA ESPONTANEIDAD. PLANTEAMIENTO DE HABERMAS.**

Al proceso de institucionalización de la opinión pública HABERMAS se refiere con desprecio: en 1962 habla de "ficción institucionalizada de la opinión pública" (HABERMAS 1962).

El desprecio de HABERMAS por las "manifestaciones institucionales de la opinión pública" habría que atribuirlo a su decidida defensa de la necesidad de la espontaneidad crítica de todas las demás manifestaciones de la opinión pública, distintas de la manifestación institucional. Y, con esa defensa no podemos más que estar de acuerdo: en ningún caso se puede reducir la opinión pública a sus manifestaciones por medio de instituciones representativas. Pero, a la vez, nos parece

poco riguroso negar la realidad e importancia de las "manifestaciones institucionales de la opinión pública".

**CRITICA 4: LA INSTITUCIONALIZACION DE LA OPINION PUBLICA SUPONE MERMA DE LA LIBERTAD, PERDIDA DE LA SOBERANIA DEL PUEBLO.**

Esta crítica es patente en el pensamiento de Rousseau, al menos en "El contrato social". En sus obras anteriores y posteriores se muestra mucho menos beligerante con la representación (cfr. DAHL 1993: 272-3).

"Rousseau considera que la representación es un preludio de la ruina del Estado. Cuando los ciudadanos se procuran representantes incurren en la misma grave falta que cuando buscan mercenarios pagados para la defensa de la patria. 'La soberanía -escribe Rousseau- no puede ser representada por la misma razón que es alienada: la soberanía consiste, esencialmente, en la voluntad general y la voluntad no se representa en absoluto... Los diputados del pueblo, pues, no son, ni pueden ser, sus representantes; no son más que sus comisarios y no pueden concluir nada definitivamente'<sup>3</sup> Por esta razón, según ROUSSEAU, los ingleses se equivocan cuando se creen un pueblo libre: solamente lo son mientras dura la elección de los miembros del Parlamento. Tan pronto como dichos miembros son elegidos, el pueblo inglés vuelve a ser esclavo, no es nada y lo tiene bien merecido, por el uso que, en sus cortos momentos de libertad, hace de ésta" (G. SEARA 1968: 48-9).

---

<sup>3</sup> ROUSSEAU, J.-J. "Du contrat social" citado por GONZALEZ SEARA en su versión de 1954. Paris: Classiques Garnier (pp. 301-303).

La representación supone una cierta pérdida de libertad para el representado, es indudable, pero pérdida de libertad relativa porque, en virtud de la confianza que le merezca su representante, se multiplicará su capacidad de hacer, pues hará lo que por sí mismo sea capaz y cuanto haga el representante en su nombre.

En cualquier caso, sobre esta crítica también se habla en el capítulo siguiente.

#### **CRITICA 5: DISTANCIAMIENTO ENTRE LA REALIDAD DE LOS REPRESENTADOS Y LOS REPRESENTANTES.**

Esta crítica la estudiaremos en un capítulo específico sobre "legitimidad" en el sentido que más adelante se expone.

#### **CRITICA 6: "CONCEDEMOS" QUE LAS MANIFESTACIONES INSTITUCIONALES SON UN MODO DE CONOCER LA OPINION PUBLICA. PERO SON UN MODO "PRECIENTIFICO".**

En realidad, no estamos ante una crítica a las manifestaciones institucionales de la opinión pública, estamos más bien, ante una minusvaloración de un modo de conocer la opinión pública. Es una postura típica de los expertos en sondeos (cfr. HENNESSY 1965). Para HENNESSY (1985 [v.o.1965]:50) partimos de una definición sencilla de qué es la opinión pública "the measurement of public opinion is, in its simplest sense, finding out what people think".<sup>4</sup> Partiendo de tan sencillo planteamiento

---

<sup>4</sup> "La medida de la opinión pública es, en el sentido más sencillo, descubrir qué piensa la gente" y continúa "Así definida, la opinión pública es tan antigua como la sociedad" (HENNESSY 1985: 50).

-que como es sabido debe ser matizado- no tiene otro remedio el autor que dedicar un epígrafe a modos distintos de los sondeos para "medir" -mejor para "conocer"- la opinión pública. Estos otros modos, por sus imperfecciones frente a los sondeos, no duda en calificarlos de "pre-científicos" (cfr. cap 4 del libro de HENNESSY).

Tiene interés observar cómo llega a descubrir que existen otros modos de acercarse a la opinión pública: en primer lugar pone de manifiesto cómo para cualquier político "medir la opinión" es de gran importancia; pasa luego a preguntarse cómo la conocería antes de existir la técnica del sondeo y es entonces cuando junto a métodos informales y poco rigurosos descubre la teoría de la representación política.

#### **VENTAJAS DE LAS MANIFESTACIONES INSTITUCIONALES DE LA OPINION PUBLICA**

**VENTAJA 1. LAS MANIFESTACIONES INSTITUCIONALES DE LA OPINION PUBLICA SON UN MODO DE REDUCIR LA COMPLEJIDAD DEL SISTEMA. HACEN DE UNA TEORIA IDEAL UNA REALIDAD FACTIBLE.**

Es interesante la discusión entre HABERMAS y LUHMANN (1970) sobre este punto. Viene resumida en DADER (1990:197). De la postura de LUHMANN en la que defiende las ventajas de los procesos de institucionalización en tanto que simplificadores, reductores de la complejidad del sistema de la opinión pública, nos parecen muy aprovechables sus reflexiones. De algún modo la institucionalización, al simplificar el sistema, posibilita su funcionamiento.



Adentrándonos, siquiera parcialmente, en el pensamiento de LUHMANN, es interesante destacar que nos encontramos ante un pensamiento enraizado en los ideales democráticos, pero injertado en corrientes críticas, a las que personalmente suma una dosis no despreciable de realismo.

El valor que atribuye al ideal democrático lo resalta VALLESPIN (1993) cuando afirma que "a la vista de lo que hemos visto hasta aquí, parece evidente que para este autor no hay lugar, no ya sólo para una visión de la democracia como valor moral sustantivo, sino para cualquier otro concepto normativo como justicia, libertad, igualdad, etc. Una teoría que renuncia a explicar la realidad social a partir de sujetos humanos no tiene cabida para la ética, ni por tanto, para una concepción democrática normativa. Esto lo puso ya de manifiesto en el pequeño trabajo donde se ocupó por primera vez del tema<sup>5</sup>, y arremetía ya contra un concepto de democracia que ignora los condicionamientos de la diferenciación funcional y trata de imponerse sobre ellos. Frente a este postulado normativo LUHMANN proponía otro funcional, casi tecnocrático: democracia sería el "mantenimiento de la complejidad a pesar del continuo trabajo decisorio, el mantenimiento del ámbito de selección más amplio posible para decisiones siempre nuevas y diversas"<sup>6</sup>. Dentro del sistema político (...), la democracia cobra sentido como principio regulador del movimiento y la comunicación "circular" entre sus tres subsistemas:

<sup>5</sup> LUHMANN, Niklas. 1971. "Komplexität und Demokratie", en "Politische Planung", Opladen: Wesdeutscher Vlg., (pp.35-43) [citado por VALLESPIN (1993)].

<sup>6</sup> LUHMANN, Niklas. 1971. "Komplexität und Demokratie", en "Politische Planung", Opladen: Wesdeutscher Vlg., página 40 [citado por VALLESPIN (1993)].

la comunicación "circular" entre sus tres subsistemas: política, público y Administración" (VALLESPIN 1993: 27).

Pero la democracia necesita unos elementos limitadores que la hagan posible ya que, según expresamente asegura LUHMANN, "Democracia no es:

1. El dominio del pueblo sobre el pueblo. No es autorreferencia cortocircuitada en el concepto del dominio. No es tampoco la superación del dominio, la anulación del poder por el poder. En un lenguaje teórico vinculado al dominio, ésta es la única posibilidad de expresar la autorreferencia; y éste podría ser también el motivo por el que la palabra 'democracia' ha sobrevivido. El supuesto de que el pueblo pueda gobernarse a sí mismo es, sin embargo, teóricamente inservible.

Democracia no es tampoco:

2. Un principio según el cual todas las decisiones deben tomarse de modo participativo; pues esto equivaldría a disolver todas las decisiones en decisiones sobre las decisiones. La consecuencia sería una acumulación ilimitada de las cargas de la decisión, una inmensa teleburocratización y una falta de transparencia última de las relaciones de poder en beneficio de los insiders, que son capaces de captar precisamente esto y de ver y nadar en este agua turbia". (LUHMANN 1993: 162).

El problema que plantea LUHMANN es que estamos ante teorías rimbombantes, pero inviables en la práctica.

LUHMANN describe que se ha producido una importante transformación en el gobierno de los pueblos. "El cambio hay que buscarlo en el hecho de que, en vez de la simple diferencia entre "arriba" y "abajo", es preciso distinguir ahora entre tres distintas relaciones intersistémicas, que no se dejan reducir ya a una única fórmula" (LUHMANN 1993: 77). Las tres relaciones a las que se refiere son: público/política; público/Administración; y política/Administración. Al tratar de la primera afirma, y es ahora cuando nos acercamos a su concepción de opinión pública, que "en lo referente a la relación entre público y política, la referencia al entorno acontece a través de lo que se califica como opinión pública, que se presenta por los medios de comunicación de masas. Independientemente del contenido factual de las noticias, éstas tienen su repercusión; aunque sólo sea porque nadie tiene el tiempo (o al menos sólo se tiene en casos excepcionales) para hacer indagaciones por sí mismo. Esto vale para ambas partes: para personas que viven como el público, así como para los políticos. En cada caso, pues, tanto el público como la política han de aceptar algo como dado que no se puede alterar: un campo de resonancia para actividades y acontecimientos, que si bien pueden influir en sus propias acciones, no puede ser nunca controlado del todo por ellos. Lo que elude el control no son tanto los acontecimientos individuales, cuanto el contexto al que la opinión pública se refiere y en el que ésta adquiere su sentido propio" (LUHMANN 1993: 77-78). Como se ve, hay una cierta confusión entre opinión pública y espacio público, ya señalada en su momento.

Además, aclara que el papel de la opinión pública no debe ser el de "nuevo Poder Supremo" porque la virtud

de la democracia radica precisamente en la "sensibilidad del sistema" consecuencia de su permanente inestabilidad. Veamos el texto:

"El poder político originariamente respondía a un código diferente, la distinción entre poder superior e inferior, o, como por ejemplo en las teorías del Estado de la segunda parte del siglo XVIII, la distinción entre poder público (superior) y poder privado (inferior). La falta de ambigüedad de esta diferencia de poder constituyó el motor y la meta de la diferenciación de un sistema político autónomo. Este no fue abandonado, sino relativizado por una especie de segundo código, por la supercodificación del poder superior, en una posición valorada positiva y negativamente. Y el poder gobernante renuncia al mismo tiempo a investirse con la autoridad de la verdadera opinión. Su lugar lo ocupa una 'opinión pública', que caprichosamente favorece ora al gobierno ora a la oposición. El Poder Supremo deviene inestable. Sería un autoengaño atribuir ahora el Poder Supremo a la opinión pública en tanto que soberano oculto, o incluso al pueblo. La ganancia estructural reside más bien en la inestabilidad como tal y en la resultante sensibilidad del sistema" (LUHMANN 1993: 164).

Queda claro, por tanto, que el deseo de simplificar la complejidad del sistema con vistas a hacerlo posible no es en LUHMANN un intento "encorsetador" sino la convicción de que es un "mal necesario" para hacerla posible. En definitiva "LUHMANN sugiere que de hecho la gente común prefiere tal procedimiento. La gente común, dice, combate la creciente complejidad de las sociedades modernas simplificando selectivamente tal complejidad y reduciéndola a niveles que le resulten significativos

para entenderse en la comunicación que entabla con sus iguales" (DADER 1990: 197).

**VENTAJA 2. EVITA QUE QUIENES NO SON MAS QUE VOCEROS DE SUS PROPIAS OPINIONES Y SUS ADLATERES PASEN POR SER PORTAVOCES DE LA OPINION PUBLICA.**

La consideración de la importancia de las manifestaciones institucionales de la opinión pública evita que quienes no son más que voceros de sus propias opiniones y de sus adláteres, se crean con derecho a ser portavoces de la opinión pública. No defendemos que se calle la voz de las minorías, sino que se las oiga como a representantes de minorías y no como a "representantes sociales" (de toda la sociedad), ya que en estricto espíritu democrático, sólo son representantes sociales los que tienen legítima representación del pueblo. Parece acertado señalar que "los verdaderos 'interlocutores' o "agentes sociales" no deben ser otros que los mismos parlamentarios, puesto que son elegidos por el pueblo". Todos los demás grupos sociales intermedios, aun defendiendo como defienden que deben fomentarse y que contribuyen a la salud social, no representan al pueblo en su conjunto, sino a porciones. Por tanto, sus opiniones no son "la" opinión pública, sino opiniones, de gran relieve si se quiere, que contribuyen a la formación de la "opinión del pueblo sobre lo público". Opinión del pueblo que, como hemos visto es variada y porcentualizable.

**VENTAJA 3. EL CONOCIMIENTO DE LA OPINION PUBLICA A TRAVES DE LAS MANIFESTACIONES INSTITUCIONALES ES MAS JUSTO, DIFICULTA SOBREVALORAR O MINUSVALORAR LA RELEVANCIA DE LAS CORRIENTES DE OPINION.**

El conocimiento de la opinión pública, a través de los procesos de institucionalización, no sólo reduce la complejidad del sistema de la opinión pública, sino que parece posible afirmar que la institucionalización de la opinión pública hace que el sistema actúe con un aceptable grado de justicia, sin sobrevalorar opiniones minoritarias pero ruidosas.

La defensa de la posibilidad de institucionalizar la opinión pública que hace Luhmann es una defensa por motivos negativos: su pensamiento podría resumirse en que lo ideal sería dejar al sistema de la opinión pública actuar "espontáneamente" de tal modo que las decisiones se tomarán de un modo participativo. Pero esto, que en teoría aparece como excelso, en la práctica es inviable. Por tanto, Luhmann es partidario de la institucionalización de la opinión pública por un motivo meramente funcional: institucionalizar es lo único posible en la práctica.

Pero lo que sostenemos es algo más. No es sólo que sea lo único posible en la práctica sino que tiene unas ciertas ventajas en orden a la justicia del sistema. Secundar las opiniones de grupos humanos numerosos sólo es posible hacerlo a través de un mecanismo que asegure que aquellos que participan en las decisiones públicas cuentan con respaldo cuantitativo y cualitativo por parte de los demás miembros de la comunidad.

Es una cuestión numérica que sólo unos pocos van a poder participar en la toma de las decisiones que afectan a todos. Incluso cuando nos referimos a una tarea de la máxima importancia política, como elaborar una Constitución, la mayoría de los afectados quedará fuera del proceso de elaboración: de entrada van a quedar excluidos todos los que todavía no han nacido y serán gobernados por esa ley; pero sin llevar las cosas tan lejos, a nadie se le oculta que la mayoría de los que han nacido y son mayores de edad en el momento de elaborarse una Constitución, no tienen tiempo para dedicarse al asunto; y si lo tienen no quieren dedicarlo a la Constitución, etc.

Pero si dejamos, sin más, que participe quién quiera y cómo quiera, sin establecer ningún tipo de normas, conseguiremos que participen sólo los más fuertes, capaces de "liberar" a personas para dedicarse en exclusiva a esas tareas. Es fácil que el presidente de un banco pueda enviar a varios de sus empleados para que dediquen las horas necesarias a la elaboración de la Constitución, disponiendo de tiempo abundante y remunerado para asistir a interminables reuniones y debates. Sin embargo, la gente corriente, no tiene posibilidades de hacerlo.

Así pues, bajo la apariencia de un régimen absolutamente participativo de asambleas abiertas, interminables, "absolutamente" espontáneas, nos encontramos con el sistema abonado para que el control sea ejercido por unos pocos.

Por el contrario el sistema representativo al crear unas normas, un cauce, razonablemente justo, para esta-

blecer quiénes son los sujetos activos en el debate sobre los asuntos públicos, aparece como el sistema más adecuado para encauzar las opiniones de todos, del modo menos injusto posible.

En un diálogo en el que se reflejan los argumentos a favor y en contra de la representación política DAHL explica a un escéptico de la representación lo siguiente:

"Supongo que usted no pretenderá restringir la democracia a sistemas políticos de menos de un centenar de personas... Seamos generosos y supongamos que su límite superior es mil personas, o aun diez mil. En esa escala, la mayoría de los ciudadanos no podrá participar en ninguna asamblea haciendo otra cosa que escuchar, pensar y votar. Y eso es precisamente lo que pueden hacer en un sistema representativo. ¿Cuál es la diferencia? Una gran asamblea (de un millar de individuos o más, digamos) es intrínsecamente una clase de sistema 'representativo', pues unos pocos oradores deben representar con su voz a todos los que no pueden hablar. Pero si no rigen las reglas propias de una representación ecuánime, la selección de los oradores-representantes podría ser accidental, arbitraria e injusta. Establezca reglas para la selección de los oradores y ya estará muy próximo a tener un sistema representativo. Una evidente solución es crear un sistema en que todo ciudadano pueda ser elegido para hablar y a todos se les permita votar para elegir a quienes hablarán por ellos. O bien, si lo prefiere, los representantes pueden ser elegidos por algún procedimiento de azar. De cualquier manera, tendrá a la postre un sistema más ecuánime que el que usted pretende obtener sin el gobierno representativo" (DAHL 1993: 274-5).



**VENTAJA 4. RECONOCE, SIN COMPLEJOS, QUE DESDE EL PENSAMIENTO POLITICO DE TODOS LOS TIEMPOS SE HAN IDO HACIENDO APORTACIONES A LA DISCIPLINA "OPINION PUBLICA".**

Las "manifestaciones institucionales de la opinión pública" deben considerarse hoy como pieza clave en los intentos de comprensión del fenómeno, a no ser que se pretenda prescindir de todo el bagaje de reflexiones que heredamos de los teóricos de la Ciencia Política y el Derecho Público con relación a la democracia y a la representación. Dejar a un lado estas reflexiones sería una grave ausencia porque, a lo largo de la historia, los autores que se han ocupado primero y de modo expreso de los fenómenos relacionados con la opinión pública han sido los estudiosos de las relaciones entre pueblo y gobierno. Y, singularmente, los que han trabajado sobre la representación. Si se acepta este modo de acercarse a la opinión pública se pueden aprovechar, sin complejos, las reflexiones de no pocos preclaros pensadores que nos precedieron.

Es más, el reconocimiento de la existencia e importancia de las "manifestaciones institucionales de la opinión pública" requiere, al menos, una cierta comprensión de lo que en teoría política se denomina "representación política". Es decir, las posibilidades que da el sistema representativo de las democracias occidentales a los representantes elegidos por el pueblo para ser "realmente" opinión pública. Este camino para avanzar en las investigaciones sobre la opinión pública deberá seguir las interesantes aportaciones de un importante cuerpo de investigadores de la Ciencia Política y el Derecho Público entre los que, sin salir de nuestro

país, cabría citar a TORRES DEL MORAL (1982), DE VEGA (1985), CHUECA RODRIGUEZ (1987 y 1988), GARRORENA (1991), CAAMAÑO DOMINGUEZ (1991 y 1992), y MARTINEZ-GARCIA (1993). Pero ha sido MUÑOZ-ALONSO (1989:50 y ss.) quien destaca, desde los estudios de la opinión pública, las conexiones entre el mundo de la comunicación y la representación. "La idea de representación que, formulada de maneras muy diversas, es una de las omnipresentes en la historia de las ideas políticas, lleva implícita en sí misma una idea de comunicación" MUÑOZ-ALONSO (1989:50) y un poco más adelante, citando a SFEZ (1988), indica que "hay una coincidencia total de las dos teorías clásicas de la representación y la comunicación. Ambas reposan sobre una tripartición. La comunicación, en efecto, plantea la distinción entre emisor-receptor e introduce entre ellos un canal. La representación alude a un representante y un representado y los vincula por un mediador" (SFEZ 1988:55).

De manos de las teoría políticas de la representación se trata de establecer presupuestos para que la opinión pública pueda ser "representada" en una institución que, respetando las minorías, prime razonablemente la opinión de la mayoría.

La búsqueda de cauces que mejoren las instituciones de representación de la opinión pública favorecerá la profundización en las posibilidades del gobierno democrático, esto es, del que "atiende a la opinión pública real", científicamente medida, y no sólo a conciliábulo de opinadores profesionales, investidos de dudosa representatividad social, cuya función crítica defendemos, pero cuya legitimidad representativa no podemos suponer sino que habrá que probar en cada caso.

Se pretende un mejor y más optimista acercamiento a las manifestaciones institucionales de la opinión pública a través de las asambleas políticas representativas que, modernamente, llamamos parlamentos. Pero la teoría es igualmente aplicable a cualquier asamblea que pretenda representar a todo el pueblo. En la medida en que consigamos una representación lo más fiel posible a la realidad social representada, conseguiremos unas asambleas políticas "más representativas"; por tanto, se podrá decir, cada vez con mayor razón, que son una mejor medida de la opinión pública. En la medida en que contribuyamos a mejorar la representatividad de las asambleas políticas, estaremos contribuyendo a mejorar el conocimiento y medida de la opinión pública.

Probablemente, parte de la complejidad<sup>7</sup> de la cuestión está en lo que plantea DUVERGER (1978): "las relaciones entre electores y elegidos no tienen nunca un sentido único. No existe una opinión pública preestable-

---

<sup>7</sup> Además, no deben sorprendernos las dificultades para acercarse a las manifestaciones institucionales de la opinión pública ya que, incluso investigadores que se han dedicado a profundizar en las relaciones entre Parlamento y opinión pública, no acaban de percibir que las opiniones expresadas en el Parlamento sean manifestaciones institucionales de la opinión pública. Sólo como ejemplo citamos el ambicioso estudio de RUSH (1976:110) en el que sostiene que "la opinión pública puede medirse de varias formas (...). En Gran Bretaña en este momento se mide sistemáticamente en las elecciones y por medio de sondeos de opinión". Como se ve, ninguna referencia a la perspectiva institucionalista.

Desde los estudios parlamentarios se han hecho interesantes intentos de acercamiento a los fenómenos de comunicación. Un resumen de los esfuerzos realizados por los estudiosos anglosajones puede encontrarse en BIMBER (1991). En España desde una perspectiva estrictamente jurídica están los trabajos del Letrado de las Cortes Fernando SANTAOLALLA (1982 y 1990).

cida que se exprese a través de sus "representantes". Por medio de la campaña electoral y también de sus discursos, sus actos y sus votos, los Diputados influyen en la opinión pública. La modelan tanto como la representan".

## **CAPITULO 5**

### **LA REPRESENTACION POLITICA: EVOLUCION Y CRISIS.**

#### **LA COMUNICACION COMO PROPUESTA.**

## LA REPRESENTACION POLITICA.

El deseo de que todo el pueblo participe en las decisiones que a todos afectan no es una novedad en la Ciencia Política. Un elemental sentido de justicia lleva a los hombres a pensar que en aquellos asuntos en que son varios los afectados, deben ser tenidas en cuenta las opiniones de todos. Así aparece en el Derecho privado el principio jurídico "Quod omnes tangit debet ab omnibus approbari": "lo que a todos concierne por todos debe ser aprobado". Con el tiempo, la fuerza del razonamiento se invoca también en el Derecho público. Se convierte, en fin, en el gran argumento en favor de la democracia.

La aplicación de este principio del Derecho Romano a la vida política tiene consecuencias inmediatas. Llevarlas o no a la práctica a lo largo de la historia dependerá de la voluntad política de los gobernantes. Estos y otros puntos interesa considerarlos en este trabajo, por cuanto el esfuerzo por aplicar el "ideal democrático" está vinculado a la tarea de conocer y ejecutar las demandas de la opinión pública.

Este esfuerzo por poner en práctica el "ideal democrático" ha recorrido dos caminos paralelos: el primero consiste en tratar de conocer directamente la opinión pública; el segundo ha sido recorrido por los que han pretendido institucionalizar la opinión pública, esto es, la creación y mantenimiento de instituciones políticas que pretendan ser reflejo del pensamiento del pueblo y, por tanto, "tendencialmente democráticas" como

la representación. Nos detendremos ahora en la segunda vía.

Centraremos la reflexión en torno al principio jurídico-político "quod omnes tangit", porque a lo largo del tiempo ha sido la justificación de la participación del pueblo en la toma de las decisiones públicas. El objetivo es hacer ver la constancia con que este principio y, por tanto, el ideal democrático, es invocado a lo largo de la historia de las ideas políticas. De algún modo puede asegurarse que el "quod omnes tangit" siempre tuvo alguien que lo defendiese.

**EL PRINCIPIO "QUOD OMNES TANGIT DEBET AB OMNIBUS APPROBARI"** ("LO QUE A TODOS CONCIERNE DEBE SER APROBADO POR TODOS") COMO FUNDAMENTO O GRAN PRINCIPIO DEMOCRATICO.

Los defectos de las distintas aplicaciones del sistema democrático a lo largo de la historia apenas han dañado lo que venimos denominando "ideal democrático", esto es, el convencimiento de que los asuntos que afectan a la comunidad deben resolverse teniendo en cuenta las opiniones de los miembros de la comunidad afectada.

En la medida en que la organización social ha avanzado a favor de esta "tendencia democrática" se han ido creando instituciones políticas "democráticas"; y al contrario, en los momentos en los que la voz de los afectados por las decisiones públicas ha sido ignorada, se han consolidado instituciones "no-democráticas". Aunque pueda resultar simplista, no parece exagerado

sostener que el grado de democratización de una sociedad ha venido dado por el grado de respeto al gran principio de la participación política: el "quod omnes tangit".

VALDEAVELLANO (1973:464) sostiene la pervivencia de la teoría participativa ya que "... en el siglo XIII, el pensamiento político medieval convirtió en máxima política la fórmula que el "Código" de Justiniano (V, 59, 5) aplicó a la tutela de que "lo que a todos atañe debe ser por todos aprobado" ("quod omnes tangit debet ab omnibus approbari"); "e pues a todos atanne, todos sean llamados", decía en el siglo XIV el Canciller Ayala en el "Rimado de Palacio") regla jurídica romano-canónica que, como ha mostrado MARAVALL, inspira algunos pasajes de las "Partidas" y del "Espéculos" de Alfonso el Sabio. Así, esta vieja regla jurídica, erigida en máxima política, vino a ser la justificación doctrinal de la participación de todos los estamentos en el gobierno del Estado y, por consiguiente, del acceso del estado ciudadano o popular a las Curias o asambleas convocadas por los Reyes".

ULLMANN (1971:267 [v.o. 1961]) es buen ejemplo de los medievalistas no españoles que se refieren a la recepción de este principio del Derecho Romano por parte de autores medievales como MARSILIO DE PADUA (1275-1343) en su "Defensor Pacis", obra radicalmente antipapista y original en sus concepciones políticas, aunque probablemente no tanto como pretenden los que apenas han trabajado el pensamiento político medieval y sus instituciones. El propio ULLMANN (1971:222 [v.o. 1961]) señala como "toda la comunidad se reunía en asamblea, ya que antes del siglo XIII estas comunidades no estaban aun familiarizadas con la idea de representación. De ahí



que tales asambleas no fueran 'representativas' del todo, sino que eran el todo". Esta situación es prueba de la vigencia del ideal democrático de la participación y de la existencia de prácticas democráticas frecuentes.

MARAVALL (1983) es quien más extensamente se ocupa de estudiar la vigencia de este principio en la Edad Media en España, en un excelente artículo de 1964 titulado "La fórmula 'quod omnes tangit' y la corriente democrática medieval en España". Sus aportaciones son suficientes para afirmar que se da una notable presencia "tanto en la zona castellana como en la zona catalano-aragonesa" del principio 'quod omnes tangit'. Además MARAVALL cita estudios sobre su presencia en diversos puntos de la Europa medieval.

#### **EXPLICACION DEL SENTIDO DEL PRINCIPIO: ¿UNANIMIDAD O POSIBILIDAD DE PARTICIPAR?. MOTIVOS PARA UNA PRIMERA RENUNCIA.**

"Lo que a todos afecta por todos debe ser aprobado" puede entenderse como una llamada a ponerse totalmente de acuerdo en los asuntos en los que intereses de varios están en juego.

Inicialmente, debe interpretarse que el acuerdo de todos que reclama este principio es la unanimidad, esto es, que se actúe después de conseguir la aprobación de todos, de absolutamente todos. Esta interpretación es la correcta si uno pretende ajustarse a la literalidad del principio que analizamos. Cualquier otra interpretación que hagamos del "quod omnes tangit" debe ser con la

conciencia de que nos alejamos del "ideal democrático" propuesto.

Pero, por otra parte, pretender que en todos los grupos y sobre todos los puntos se llegue a acuerdos unánimes es desconocer la naturaleza de los hombres y de las sociedades. Por tanto, el principio acaba por tener que ser interpretado como la posibilidad de todos de participar en la toma de decisiones. Se da aquí una primera renuncia en el ideal democrático, en orden a hacerlo posible.

#### **PROPUESTAS TEORICAS ALTERNATIVAS AL PRINCIPIO DEMOCRATICO.**

Según DAHL (1993 p.49) "hay dos clases de objeciones a la democracia que, de no ser respondidas satisfactoriamente, volverían fútil cualquier análisis ulterior de la idea democrática. Estas dos objeciones (radicalmente distintas entre sí) provienen de los defensores del anarquismo (...) y del tutelaje".

##### **A) ANARQUISMO**

El argumento anarquista "sostiene que dado que el Estado es coactivo y toda coacción es intrínsecamente negativa, todo Estado es inherentemente malo; sostiene además que los Estados podrían ser eliminados (y deberían serlo puesto que son un mal innecesario), sustituyéndolos por asociaciones voluntarias" DAHL (1993:49).

Dahl contesta que los planteamientos anarquistas se apoyan en "una sociedad perfecta o ideal" en la que "no habría coacción". "Pero no vivimos en una sociedad perfecta, y no es probable que jamás lo hagamos. Más bien lo probable es que sigamos viviendo en un mundo imperfecto, habitado por seres humanos imperfectos -o sea, por seres humanos-. Por lo tanto, hasta que vea la luz su sociedad, la mejor sociedad posible será la que tenga el mejor Estado posible. En mi opinión el mejor Estado posible será aquel que minimice la coacción y maximice el consentimiento, dentro de los límites impuestos por las condiciones históricas y el logro de otros valores, como el bienestar, la libertad y la justicia. Si se juzgara a los Estados por el grado en que han alcanzado finalidades como éstas, creo que el mejor de todos sería el Estado democrático" (DAHL 1993: 65-66).

## **B) TUTELAJE**

"Una alternativa permanente frente a la democracia es que el gobierno esté a cargo de 'tutores', 'custodios' o 'guardianes' de la sociedad. Para quienes defienden esta concepción, la idea de que el pueblo comprenderá y defenderá sus propios intereses es ridícula, y más ridículo aún es pensar que comprenderá y defenderá los intereses de la sociedad global. Estos críticos insisten en que la gente común no está calificada, evidentemente, para autogobernarse, y afirman que la premisa contraria de los demócratas debería reemplazarse por la respuesta de que el gobierno le sea confiado a una minoría de personas especialmente

capacidades para asumirlo en virtud de sus conocimientos o virtudes superiores" (DAHL 1993:67).

Pero "por excelso que parezca el tutelaje como ideal, las extraordinarias exigencias que impone a los tutores en materia de saber y de virtud son casi imposibles de cumplir en la práctica. (...) En gran parte, esta idea resulta persuasiva a raíz de su concepción negativa de la idoneidad moral o intelectual de la gente común; pero aunque se aceptase dicha concepción -Dahl aporta razones para rechazarla-, no se sigue de ella que existan presuntos tutores dotados de un conocimiento y virtud decididamente superiores a los demás, o que pueda formárselos y confiarles el gobierno en nombre del bien público. Sea cual fuere la opinión que merezcan los argumentos negativos de esta doctrina, los positivos no resisten el examen crítico" (DAHL 1993:83). En los párrafos siguientes se extiende Dahl en la crítica de esos argumentos. En lo que a nuestro trabajo se refiere, lo expuesto parece suficiente.

#### **PROBLEMAS PRACTICOS DEL PRINCIPIO DEMOCRATICO EN LAS GRANDES SOCIEDADES.**

En el terreno práctico es donde más problemas ha tenido y sigue teniendo el principio del "quod omnes tangit".

##### **A) INEFICACIA: MAS LENTO, MAS CARO.**

Aunque las decisiones tomadas entre todos tienen mayor legitimidad, en la práctica, llegar a ellas es lento, a veces caro, y casi siempre, menos eficaz. Por

tanto, el primer enemigo en la práctica del "quod omnes tangit" es la necesaria eficacia en el gobierno. De ahí, una de las tendencias pendulares en el modo de gobernarse los hombres: gobierno de uno o de unos pocos (más eficaz, p.ej. en los ejércitos) frente a gobierno de todos (más legítimo, p.ej. en los concejos municipales abiertos).

#### **B) DEMASIADAS PERSONAS.**

Otro problema para poner en práctica el "quod omnes tangit" es la gran cantidad de personas que se ven afectadas por las decisiones políticas. Si los afectados son muchos, las opiniones que deben ser oídas también serán numerosas, y el acuerdo se presenta casi como un imposible. En los asuntos privados, en que las opiniones que deben tenerse en cuenta son reducidas, las decisiones comunes pueden llegar a ser difíciles, incluso las leyes prevén los casos en que el acuerdo es imposible. Tanto más crecerán las posibilidades de desacuerdo cuanto mayor es el número de los interesados. Y, en definitiva, mayores serán las dificultades prácticas de articular el principio democrático de la participación.

#### **C) PROBLEMAS DE COMUNICACION.**

Otro inconveniente -también práctico- es la imposibilidad de comunicación y, por tanto, la imposibilidad material de que los afectados por una medida de gobierno puedan opinar. Parece un buen ejemplo de esta dificultad el modo de gobernarse del pueblo visigodo. En ellos siempre pervive el principio de que

el rey es elegido por el pueblo; así ocurre mientras permanecen agrupados. En el proceso de colonización de la Península Ibérica se produce una dispersión territorial del pueblo y, por tanto, las comunicaciones se hacen muy difíciles, pero el principio de elección real en teoría permanece. Cuando se forman grandes asambleas de visigodos, nadie duda de la legitimidad de todos para elegir al rey, precisamente porque el principio democrático del "quod omnes tangit", ineficaz por la imposibilidad de establecer comunicaciones, se reaviva en la práctica, cuando la comunicación se hace posible. Hoy, cuando todas las comunicaciones son posibles, nadie puede alegar este inconveniente práctico para impedir la aplicación masiva del principio "quod omnes tangit". Los visigodos de haber contado con correo electrónico -¡vaya conjetura!- hubieran consolidado instituciones de participación política impedidas entonces por las distancias geográficas.

#### D) PROXIMIDAD DE LO PRIVADO, LEJANIA DE LO PUBLICO.

Con todo, el más claro motivo por el que el principio del "quod omnes tangit" ofrece resistencia para ser aplicado en la práctica tiene sus raíces en el modo de ser de los hombres. La mayoría de los gobernados piensa lo que Benjamín CONSTANT cuando con agudeza resume la realidad social que contempla como "la participación en los asuntos públicos, esto es, la libertad política, no es que haya dejado de interesar. Importa, y mucho; pero tanto como ella misma, importa el conseguir organizarla de modo que perturbe lo menos posible aquel aspecto de nuestra libertad que de verdad interesa, esto es, la dedicación del burgués a sus

asuntos". El realismo nos permite contemplarnos como pasivos ante muchos de los asuntos que "nos conciernen", y ese sabernos pasivos ante gran cantidad de asuntos públicos obedece a que consideramos más urgente, más importante para nuestras propias vidas, la dedicación a nuestros proyectos privados. La limitación del tiempo del que disponemos nos obliga a elegir, y necesariamente debemos escoger en qué asuntos vamos a emplear el siempre escaso tiempo del que disponemos. Incluso los hombres con marcada vocación política desechan asuntos públicos que les conciernen porque han considerado prioritarios otros aspectos de la vida política. No es, por tanto, un fenómeno deseable, es, más bien, un hecho inevitable, ante el que no podemos cerrar los ojos.

LA REPRESENTACION COMO SOLUCION A LOS PROBLEMAS DE LA  
PUESTA EN PRACTICA DEL "QUOD OMNES TANGIT"; Y LA  
REPRESENTACION COMO ALEJAMIENTO DEL "IDEAL  
DEMOCRATICO".

La solución a estos problemas prácticos para aplicar el principio teóricamente justo (esto es, conforme a la más elemental justicia, que lleva a dejar participar a todos los afectados en las decisiones que les afectan) se arbitra a través de una institución jurídica, que se concibe como un mal, un mal menor que evita un mal mayor, pero en definitiva un mal. Esta institución -concebida como el único modo de salvar el justo principio del "quod omnes tangit"- es la representación.

La representación supone que "unos pocos" van a decidir "lo que a todos afecta", pero "esos pocos" lo harán "en nombre de todos". El principio pasaba a formularse, en la práctica, de este modo: "lo que a todos concierne por los que actúan en nombre de todos debe ser decidido". Este principio se acepta, no por su propia bondad, sino porque se presenta como una opción posible, esto es, que se puede llevar a la práctica, frente a la opción muy deseable (en teoría), pero imposible (en la práctica) del principio "lo que a todos concierne por todos debe ser decidido". Y se acepta para evitar caer en la indeseable opción (en teoría) pero sencilla y a veces muy eficaz (en la práctica) de "lo que a todos concierne por uno debe ser decidido".

Esta conciencia de que la representación es una cierta distorsión del principio justo "quod omnes



tangit" -esto es, del "ideal democrático"-, lleva a los representados (las gentes que habitan las ciudades medievales), celosos de conservar el poder que les pertenece, a no ceder excesivas atribuciones a los representantes, conservando para el pueblo representado las más de las facultades y, por supuesto, como en la representación privada, la posibilidad de revocación. Este modelo de representación es el que desarrollan las Cortes en los reinos medievales de la Reconquista. La conciencia es que la ciudad representada es la que debe decidir en Cortes y sus representantes serán tan sólo el eco de la opinión de sus representados ante los demás convocados a Cortes y ante el propio rey.

Queda claro, en consecuencia, "la afirmación elemental y casi tópica de que representación y democracia no son categorías intercambiables; de siempre se ha advertido -y aquí se tiene presente- que entre ellas hay incluso un cierto repudio. A la representación se llega tras el convencimiento de que es imposible o es inoportuno que la participación política del demos adopte formas más inmediatas; dicho de otra manera, hay representación cuando (entiéndase esta expresión en su adecuado alcance) no puede haber democracia; de donde la idea de representación comporta siempre un principio de distanciamiento -inevitable o querido- entre el pueblo y las decisiones políticas. Desde Sieyès ("el concurso inmediato de los ciudadanos caracteriza a la verdadera democracia. El concurso mediato designa al gobierno representativo. La diferencia entre estos dos sistemas políticos es enorme") hasta Kelsen ("... democracia y parlamentarismo no son idénticos..."), tal postulado puede presumir de una aceptación bastante sostenida." (GARRORENA, 1990).

Veamos, entonces, una aproximación a la representación. El profesor TORRES DEL MORAL (1983) explica que "los términos representación, representante y representativo se utilizan en múltiples sentidos:

a) Unas veces para designar a la sustitución voluntaria de una persona por otra que actúa en nombre y por cuenta de aquella.

b) Otras veces expresa esta misma sustitución, que se realiza por imperativo legal con mayor o menor fundamento en la realidad, como cuando el padre representa al hijo.

c) En ocasiones alude al modelo o tipo de un grupo; por ejemplo cuando de un individuo se dice que es representativo del americano medio. Es ésta la representación sociológica de que habla SARTORI.

d) No falta su utilización escenográfica: representar es "encarnar" un personaje.

e) Otras veces nos encontramos con la representación simbólica de una entidad, de una idea (una bandera, un himno). Nuestra Constitución define al Rey como símbolo de la unidad.

f) En otras ocasiones es expresión de señorío o dominio; así cuando el dueño representa su propiedad, como en nuestra legislación sobre propiedad horizontal.

g) En fin, representación es, o ha sido siempre, petición, queja, demanda. Esta acepción se encuentra

explícita en nuestro constitucionalismo histórico: dirigir representaciones al monarca significa hacerle peticiones conforme a unos requisitos formales".

Como puede verse, cualquiera de los sentidos en que se invoque la representación, supone retroceso en el ideal democrático, en la intervención directa de aquellos a los que las decisiones afecta.

**DE LA REPRESENTACION MEDIEVAL A LA REPRESENTACION POLITICA. RETROCESO TEORICO Y AVANCE EN LA PRACTICA: LA GRAN CONTRADICCION.**

El profesor SANCHEZ AGESTA (1983) propone un acercamiento que arranca en los orígenes iusprivatistas de la institución, y acaba por explicar el moderno concepto de representación política del que vamos a ocuparnos. Pretendemos que la lectura crítica del proceso descrito por Sánchez Agesta lleve a percibir cómo paulatinamente la representación pasa de ser un modo de implementar el ideal democrático, hasta convertirse en un valor por sí mismo, por encima de los más nobles y justos principios que trató de articular en la práctica en sus orígenes.

"La representación -señala Sánchez Agesta- ha revestido históricamente formas muy diversas. Esta diversidad se funda en los distintos sujetos que intervienen en la relación representativa o en la naturaleza del vínculo que fundamenta la sustitución. Dentro de esta variedad de doctrinas, limitamos nuestra exposición a las que han tenido efec-

tividad histórica en el Derecho público continental europeo, ya que en Inglaterra sigue un proceso diverso.

Una teoría de la representación en Derecho público no ha existido hasta fines del siglo XVIII, y esta se construye apresuradamente con los principios del Derecho privado. Algo parecido a una doctrina representativa construyeron (Dig.,1,4,1) Gaio y Pomponio al querer justificar la autoridad del Emperador sobre las hipótesis de la ley Regia, en que el pueblo confería a aquél su imperio y su potestad. La Edad Media, que en una anónima inventiva histórica traza las más originales instituciones representativas, carece, sin embargo, de una teoría que trate de explicar este hecho vivido. Ahora bien, el hecho mismo se configura sobre la representación de Derecho privado: entre dos sujetos (la ciudad representada y sus representantes) se establece un pacto expreso o tácito de apoderamiento que tiende a constituirse sobre la figura del mandato con representación. El procurador o representante recibía un cuaderno o carta de instrucciones.

Cuando en los años 1789 a 1791 entra en una nueva ebullición la idea representativa, se construyen dos teorías de la representación que también se acomodan a los conceptos iusprivatistas. Sin embargo, desde su mismo origen estas dos doctrinas aportan dos novedades trascendentales con relación a la re-

presentación medieval. En primer lugar, ya no se representan los estamentos o las ciudades, sino el pueblo en su unidad abstracta o en partes concretas; en segundo lugar, el vínculo entre representante y representado se va a establecer a través de un procedimiento específico que va a imprimir su sello en la historia del siglo XIX: la elección a través del sufragio individual. Con ello se va a constituir el pueblo en un nuevo molde individualista como "cuerpo electoral", que no es sino la suma de individuos que posee un igual derecho de voto.

La primera de estas teorías se limita a definir con más rigor la representación medieval. La llamada doctrina del mandato imperativo supone una relación contractual concreta de mandato con representación entre el representante y los electores concretos que le designaron, con todas las consecuencias que a esta figura atribuye el Derecho privado; especialmente la facultad de revocación y el *cuaderno de instrucciones* que garantizan la concordancia del interés y la voluntad del representante y el representado.(...)

La segunda doctrina denominada del *mandato representativo*, se expande desde Francia al Derecho Constitucional de todos los países latinos, introduciendo nuevas interpretaciones en la teoría de la representación de acuerdo con los principios que rigen el régimen democrático en Europa. La relación repre-

sentativa se establece según esta nueva concepción entre el pueblo como totalidad política abstracta, titular de la soberanía, y sus representantes. Esta concepción unitaria y revolucionaria del pueblo como sujeto representado, que refleja la doctrina rusoniana de la voluntad general', es su principal novedad, novedad que se proyecta con un sentido polémico frente a la doctrina del mandato imperativo. Sieyès defiende esta interpretación del carácter representativo de la Asamblea y de sus miembros en términos que expresan claramente este sentido. 'Un diputado -dice- lo es de la nación entera; todos los ciudadanos son sus comitentes; no es posible que un diputado de todo el reino atienda antes al deseo o interés de una municipalidad o un distrito que al interés nacional.' La consecuencia inmediata de esta nueva interpretación es que por su propia naturaleza elimina el cuaderno de instrucciones y la revocación de mandato, desvinculando al representante de sus electores concretos" (SANCHEZ AGESTA 1983:273).

Pues bien, la representación concebida como un modo de articular en la práctica el justo principio del "quod omnes tangit", del ideal democrático, ha sufrido un cataclismo apenas considerado por los historiadores. La representación va a empezar a ser considerada, no como un mal menor, sino como la mejor de las formas de gobierno posibles.

Hay que darse cuenta de que, al entender la institución de la representación a partir de las revoluciones posteriores al absolutismo, nos encontramos ante dos planteamientos teóricos muy distintos:

En primer lugar, el gobierno representativo puede entenderse como un mal menor inevitable. La explicación de su necesidad -como hemos visto- sería más o menos la siguiente: Lo ideal para tomar decisiones sobre los asuntos que a todos afectan es que todos intervengan en la toma de decisiones. Sin embargo, en la práctica, el estado moderno no permite la democracia directa. Por tanto, será necesario establecer un mecanismo que permita una cierta participación en el gobierno; ese mecanismo lo llamamos democracia representativa.

"Frente a la interpretación falaz del régimen representativo, que los contempla como resultado de la imposibilidad material de llevar a la práctica la democracia directa en la organización estatal contemporánea, queda muy claro que, para Sieyès, el régimen representativo tiene un valor y un significado cualitativo y sustancialmente diferente al del gobierno y la democracia directos. Más que manifestar la voluntad concreta del pueblo que puede ser equivocada o errónea, lo que se pretende con él es expresar en abstracto la razón, la justicia y la virtud colectivas" (VEGA, 1985: 31-32).

CARRÉ DE MALBERG (1948:943 y ss.) cita varios autores para confirmar esta última perspectiva clara y conscientemente distanciada del ideal democrático:

Empieza por el propio SIEYÈS: "El concurso inmediato de los ciudadanos caracteriza a la verdadera democracia. El concurso mediato designa al gobierno representativo. La diferencia entre estos dos sistemas políticos es enorme (...). La elección entre estos dos métodos de hacer la ley no puede ser dudosa entre nosotros. La gran pluralidad de nuestros conciudadanos no tiene bastante instrucción, ni bastantes momentos de ocio para querer ocuparse directamente de las leyes que han de gobernar a Francia; su parecer es, pues, el de nombrarse representantes. Y puesto que es el parecer del mayor número, los hombres esclarecidos, así como los demás, deben someterse a él".

MONTESQUIEU: "El pueblo es admirable para elegir a aquellos a quienes debe confiar una parte de su autoridad... ¿Pero sabrá conducir un asunto, conocer los lugares, las ocasiones, los momentos y aprovecharse de ellos? No, no lo sabrá".

STUART MILL: "Una constitución representativa es un medio de sacar a la luz la inteligencia y la honestidad existentes en la comunidad, y al mismo tiempo, de hacer valer más directamente sobre el gobierno el entendimiento y la virtud superior de los individuos mejor dotados".

Y MADISON: "Efecto de la representación es que afina y amplía la opinión pública pasándola por el matiz de un grupo escogido de ciudadanos cuya prudencia puede discernir mejor el verdadero interés del país".

Es importante llamar la atención sobre el trascendental cambio de enfoque: el ideal no es que "lo



que a todos concierne, por todos sea decidido"; el ideal se transforma y pasa a ser que "lo que a todos concierne, por los que representan a todos sea decidido". Hemos cambiado la perspectiva clásica y la perspectiva medieval. Hemos desmontado el gran principio democratizador, el "quod omnes tangit", el principio que había sido invocado ante cualquier abuso. Ahora, lo deseable no es lo justo sino lo práctico. Con este cambio de perspectiva se pierde la "tendencia democrática de cualquier organización social", se pierde a favor de la "tendencia a ser gobernada por aristocracias". Como señala MARAVALL (1983, 1ª ed. en 1964), "cuando reaparezcan las tesis democráticas, el principio moderno de la representación política no encajará bien con aquella apelación a 'todos' -omnes- de la fórmula medieval. La volonté générale no es la volonté de tous. Por eso, su uso no será renovado".

Lo peor no es que este cambio de perspectiva se diera, sino que se considerara casi con unanimidad como un paso adelante. En la práctica, frente a los gobiernos absolutistas anteriores fue un aumento democrático; para los planteamientos teóricos, sin embargo, fue un retroceso. Se convirtió un medio (la representación) en un fin, y se olvidó que el fin era el "quod omnes tangit".

El período en el que se asientan las teorías de la soberanía nacional son un grave retroceso del principio democrático en su formulación teórica. Sin embargo, los principios teóricos que se consolidan facilitan un avance práctico en la democratización del gobierno de las naciones continentales. Lo que sostengo, aunque en apariencia pueda resultar contradictorio no lo es en

absoluto, porque, como hemos visto, no es difícil demostrar que, junto al avance en la práctica de las formas democráticas, se dio un retroceso teórico en el modo de fundamentarlo.

En el continente los monarcas absolutos se permitieron olvidar el "quod omnes tangit" y sólo mediante las revoluciones del siglo XIX, con continuas invocaciones al pueblo, fue recuperándose terreno. Sin embargo, los teóricos del absolutismo (Bodino, etc.) habían conseguido empapar la Ciencia Política de tendencias no democráticas. De tal modo que, cuando se trata de avanzar con vistas a recuperar el "quod omnes tangit", triunfan unas teorías intermedias, que tratan de reconciliar las tendencias aristocráticas del gobierno de los mejores con el "quod omnes tangit". Aparece entonces la soberanía nacional (que no es ni monarquía soberana, ni soberanía del pueblo), el sufragio restringido (participa el pueblo, pero no todo el pueblo); el mandato representativo (el pueblo tiene representantes pero no puede apenas controlarlos). Todo lo cual hace que, en la práctica, aumente la democratización de la sociedad. Pero al ser considerado como el modo óptimo de ser gobernados, impide la profundización democrática, la representación deja de ser mal menor y es situación ideal.

Esta contradictoria realidad pasa desapercibida. Cuando se van consiguiendo organizaciones políticas representativas los demócratas lo celebran con entusiasmo. Y cuando las asambleas representativas son aplastadas, los demócratas lo lamentan. Sin embargo, la excelencia del sistema representativo no se pone en entredicho. Incluso insignes politólogos contemporáneos

aseguran que es imposible separar el ideal democrático de la representación política. Así, y para que sirva de resumen de lo expuesto acudimos a lo que SANCHEZ AGESTA (1983:268 y ss.) sostiene: "hay sin duda formas de actuación directa que el pueblo desenvuelve de manera inmediata, pero todas estas formas tienen un valor muy limitado que se limita a la aprobación o desaprobación de una propuesta o a una elección entre varias alternativas posibles. En las sociedades complejas que constituyen comunidades de millones de habitantes es necesario superar este tipo de actuaciones puramente críticas de aceptación o reprobación, transfiriendo la acción del pueblo a representantes, que, sustituyéndolo, obren en su nombre para hacer valer su nombre o su voluntad. Sobre la naturaleza y función de ese proceso representativo, se han formulado muchas doctrinas desde la Edad Media, en que por primera vez se presentaron estas instituciones representativas. Todas esas doctrinas son, en cierta manera, complementarias y conviene recordarlas para entender más adecuadamente lo que la representación significa:

1º De acuerdo con una doctrina enunciada por Burke, la representación sólo significa una delegación de poder fundada en la confianza que merecen los representantes a las personas que representan.

2º Desde su origen medieval la representación fue un *reflejo del pluralismo* de una sociedad que recoge sus matices en un órgano para contrastarlos y reducirlos a una síntesis o compromiso como un procedimiento para reducir una pluralidad de intereses y opiniones a una unidad. De aquí la insistencia con que hoy se reclama a veces un sistema de elección proporcional que acuse

todos los matices ideológicos de una sociedad en el órgano representativo.

3º (...) La representación es la vía que hace posible la participación en cuanto los miembros representados influyen en las decisiones a través de la elección periódica de representantes.

4º La doctrina de la representación está también en el fundamento mismo de la democracia, vinculada a la soberanía del pueblo y desde este punto de vista ejerce una función legitimadora, en cuanto los representantes actúan en nombre del pueblo representado, cuya autoridad invocan.

5º No debe perderse también de vista la vinculación del fenómeno de la representación a un régimen de publicidad en que los órganos de gobierno son la expresión de la opinión pública. Según esta doctrina, los representantes lo son de las corrientes de opinión y en cuanto actúan en público permiten un contacto fluido y permanente con la opinión pública y sus órganos de expresión.

6º Por último, a través de la representación, en cuanto ésta se realiza de una manera regular y periódica, se articulan los intereses y se agregan en las corrientes de opinión que representan los partidos. La multiplicidad de intereses y opiniones se agrupan y simplifican al ser representados a través de un proceso electoral. Cada individuo, con intereses y opiniones singulares, cede algo y se acomoda a intereses y opiniones análogas, estableciendo grandes corrientes homogéneas que se expresan en los partidos. A esta

articulación y agregación corresponde, pues, un proceso de simplificación: una variedad de intereses y opiniones de los representados se reducen a un número reducido en los representantes, que, a su vez, las concuerdan para traducirlas en leyes o decisiones de gobierno unitario" (SANCHEZ AGESTA 1983: 268 y ss.).

### **LA RECUPERACIÓN DEL "QUOD OMNES TANGIT" A TRAVES DE LA SOBERANIA POPULAR.**

La justificación de la representación como el mejor de los sistemas políticos lentamente empieza a tambalearse. Y, pensando que se adentran por sendas inexploradas, los politólogos vuelven al "quod omnes tangit", a la necesidad de que en la medida de lo posible "lo que a todos concierne por todos sea decidido". Se empieza a recuperar el norte, se redescubre que el fin de la organización de gobierno no es sólo procurar la mejora del pueblo sino hacerle actor, participante, responsable en esa tarea. Se ensancha el sufragio a "todos", lenta pero paulatinamente.

En general, apenas se cuestiona radicalmente el sistema representativo. Sin embargo, "la visión de la soberanía nacional y del sufragio-función es algo que no se atreverían a mantener ni siquiera los parlamentarios más conservadores" (ESTEBAN y GONZALEZ-TREVIJANO, 1992:149). Por tanto, parece no quedar otro remedio que sostener que la representación es un mal necesario, alguna de cuyas posibles explicaciones la doctrina rechaza de plano (el sufragio-función, por ejemplo). Un mal necesario que aparta del ideal democrático de

participación pero que, al tiempo, paradójicamente, es el mejor modo de poner en práctica elementos esenciales del ideal democrático.

Se "recupera" la idea de la soberanía popular que no es otra cosa que la aplicación del "quod omnes tangit" a un nuevo ámbito de gobierno: la nación. Ambito en el que las decisiones del que gobernaba empezaban a afectar a todos. El avance de las comunicaciones permitía una cierta efectividad en el gobierno de una nación. Hasta entonces, el ámbito efectivo de gobierno no era mayor que la ciudad o la comarca. Cualquier otra autoridad tenía influencia, probablemente grande, pero demasiado lejana. De ahí, que las dificultades en la comunicación a la vez que impedían la participación del pueblo, impedían, al mismo tiempo, el gobierno efectivo sobre muchos territorios.

La recuperación teórica por la doctrina del "quod omnes tangit" es un hecho -más o menos inconsciente- desde que se desarrolla la soberanía popular. Parece claro que la evolución del sufragio ha llevado a afirmar sin miedo el "por todos (sin excepciones) debe ser decidido". Esta evolución de la organización política es una clara puesta en práctica del principio democrático. Cuando los modernos sistemas de consultas al pueblo hacen que éste "hable" con suficiente información y con suficiente libertad, la aplicación del "quod omnes tangit" es un hecho en la realidad nacional. En el proceso se ponen de manifiesto las ventajas e inconvenientes de la democratización de las decisiones colectivas. Quedan claros los problemas ya descritos: cierto desinterés por los asuntos públicos; imposibilidad de matizar las opiniones, que son

muchísimas; notable lentitud en la toma de decisiones; y, finalmente, problemas de comunicación que impiden la fluidez de la comunicación creando distorsiones, a veces muy serias, en los mensajes.

#### **UNA NUEVA TRANSFORMACION DE LA PARTICIPACION O DEL "QUOD OMNES TANGIT": LOS PARTIDOS POLITICOS.**

La gran novedad de los dos últimos siglos en materia de relaciones entre representados y representantes son unas organizaciones intermedias a las que llamamos partidos políticos. Qué son los partidos políticos y cual es su función en el sistema democrático excede las pretensiones de nuestro trabajo. Sin embargo, es claro que los partidos son el núcleo de información política más influyente en un moderno sistema democrático continental europeo.

Los partidos son una profunda transformación del sistema representativo. En la relación representado-representante se interpone un elemento intermedio del que apenas se puede prescindir. Tanto es así que algunos estudiosos se inclinan a pensar que "el sistema competitivo de partidos conduce a una fragmentación del proceso de la representación en dos etapas o elementos: (a) la que vincula al elector con el partido cuya lista resulta elegida en el momento del acto electoral ; y (b) la que vincula al Diputado singularmente elegido con su propio Grupo Parlamentario" (PORRAS NADALES 1994, y cfr. GARRORENA 1990).

Nos encontramos, de hecho, ante una representación en dos pasos (¿indirecta?). Existirían dos relaciones

distintas: la primera, entre electores y partidos, sería la auténtica representación política conforme al mandato representativo; y en segundo lugar, la relación entre partido político y representante (por ejemplo Diputado). La sensibilidad popular sostiene que esta relación debe ser semejante a la de un mandatario de derecho privado, esto es, con mandato imperativo que impida al representante apartarse de las directrices del partido aunque con una cierta autonomía que permita salirse de la disciplina de voto dejando un cierto margen a la libertad y conciencia de los representantes. "Esta fragmentación del mecanismo de la representación operada a través del mandato tiende naturalmente a dificultar las posibilidades de un control sobre los representantes, generándose así una mayor opacidad en los mecanismos que permiten en su caso la puesta en práctica de la responsabilidad política" (PORRAS NADALES 1994).

¿Supone esta representación en dos pasos, consecuencia de la aparición de los partidos políticos, un avance o un retroceso en la "tendencia democrática", en la aplicación del "quod omnes tangit"?

A nuestro juicio los partidos son tanto más beneficiosos cuanto mayor es el ámbito de la representación, cuanta más gente tengan que representar. De algún modo, lo que venimos a sostener es que los partidos políticos son un obstáculo en los casos en que la "escala de la representación" resulta abarcable: por ejemplo 1/1500 (SARTORI, 1968). En estos casos, en que el representante puede mantener una relación cercana con sus representados, los partidos son un impedimento para la "tendencia democrática", ya que si todos pueden



acceder directamente a los representantes, tiene poco sentido establecer entorpecedoras instancias intermedias.

Sin embargo, cuando la "escala de la representación" se deshumaniza e impide el contacto con los representados por parte de los representantes, el problema cambia. Cuando la elección del pueblo consiste en elegir los miembros de una institución como el Congreso de los Diputados se vota una "visión del mundo", un "modo de enfocar los problemas" o, sin más, "un modo de castigar al gobierno de turno". El partido político parece, para estos casos, un buen sujeto para ejercer la representación política, a través de unos mandatarios, los Diputados.

Debe quedar claro, que los partidos políticos son, como la representación, un mal inevitable para canalizar las opiniones colectivas de conjuntos de gobernados muy numerosos que implican una cierta "visión del mundo". Pero cuando la intervención de los partidos se extiende a todos los ámbitos de la sociedad, cuando su intermediación trata de infiltrarse donde no es necesaria, los partidos dejan de ser un mal inevitable para convertirse en la principal traba para que "todos -y no solamente los partidos- decidan sobre lo que a todos concierne". Y esta no es una mera hipótesis de trabajo, la tendencia de los partidos es penetrar en cualquier institución representativa, desde las asambleas de vecinos, hasta los pequeños ayuntamientos, donde las más de las veces, sencillamente son innecesarios, porque la escala de la representación y los temas que se tratan permiten la actuación de los que representan a todos (representación personal sin

partidos); o incluso la actuación de todos sin intermediarios.

A todo lo cual habría que añadir la clásica teoría de MICHELS (1911) de la "ley de hierro de las oligarquías" que pone en entredicho la posibilidad real de democracia interna dentro de los partidos políticos.

Tratamos de mostrar, en fin, que la actual representación en dos pasos, no debe considerarse como un excelente modo de gobierno, sino como un mal antidemocrático pero que, hasta la fecha, no hemos sabido superar. En escalas de representación más humanas es posible "recuperar democracia". Pero hay que estar siempre atentos para recuperar en todos los ámbitos posibles frente a la tendencia de los partidos a estar presentes en todas partes ocupando todos los resortes de la sociedad.

#### LA CRISIS ACTUAL

En cualquier caso, la realidad está ahí, tanto la representación política como los partidos políticos, a pesar de sus elementos contrarios al ideal democrático, son un hecho. ¿Hay posibilidades de contrarrestar sus efectos antidemocráticos?

La coincidencia de los autores al sostener que la representación política está en crisis lleva a una parte de los politólogos a buscar modos de afrontarla.

La necesidad de replantearse el mandato representativo lo pone de manifiesto Pedro de VEGA

(1985:37) cuando afirma que "la realidad política ofrece un cuadro de fenómenos concretos que sistemáticamente niegan la vigencia efectiva del mandato representativo (...) Esta escandalosa contraposición entre realidad política y realidad jurídica ha dado lugar, como no podía suceder de otra manera, a las más distintas respuestas doctrinales. De suerte que, mientras por un lado aparecen las opiniones críticas de una situación cuyo remedio se exige y se reclama con urgencia (BIRNBAUM, HAMON Y TROPER, 1977; KOLLREUTER, etc.), por otro lado no faltan quienes la entienden como una situación política y jurídicamente irrelevante (HENKE, 1964)".

Garrorena pone de manifiesto la situación de crisis al elogiar la teoría de KELSEN como "la teoría más valiosa con la que (...) todavía hoy podemos contar para explicar el instituto de la representación política". KELSEN sostiene que no hay representación. "Hay, sí, -viene a decirnos Kelsen-, una ficción de Derecho público que, al hacer pasar la voluntad del Parlamento por voluntad del soberano, ha prestado el inestimable servicio histórico de ayudar a 'mantener en unos niveles razonables la arrolladora presión de la idea democrática', cuyo empuje, de no haber sido por ello, hubiera desbordado los moderados, pero efectivos, niveles funcionales de libertad que hoy disfrutamos" (GARRORENA, 1990:56).

El propio GARRORENA matiza a KELSEN señalando que "su error consiste, sin embargo, en concluir apresuradamente que en este esquema no hay representación. (...) Parece bastante claro que no hay

relación representativa, de ahí no se puede deducir que no haya representación" (GARRORENA, 1990:57).

Cuando Garrorena denuncia la inexistencia de una relación representativa, lo hace con el ánimo de que la doctrina tome conciencia de que no existe una relación efectiva entre representantes y representados: "Habrá que generar fórmulas que aproximen a representantes y representados, evitando caer en formas imperativas de relación que el sistema no toleraría, pero intentando también que ello no nos conduzca a la apresurada conclusión de que, entre electores y elegidos, no caben más formas de relación, que las imperativas;" (GARRORENA, 1990:62).

Por su parte TORRES DEL MORAL (1983:24) sostiene que "la representación no cumplirá su función legitimadora en tanto que no se la refuerce en sentido democrático. En este sentido, ha habido propuestas de desigual fortuna histórica".

El propio TORRES DEL MORAL (1983:24-25) señala como fórmulas posibles:

- Sustitución del principio de representación por el de identidad, que postulaba C. SCHMITT.
- Refuerzo de la representación, con o sin representación de intereses.
- Participación global.

TORRES DEL MORAL (1983:25) rechaza la postura de SCHMITT del principio de identidad porque "ni dio verdadera representación ni verdadera participación".

Al referirse al refuerzo de la representación, TORRES DEL MORAL (1983:25) habla de "una diversidad de medidas" con vistas a llevar a la práctica el reforzamiento de la representación en sentido democrático, "desde la total garantía del derecho de las minorías a obtener puestos en los órganos representativos, con una institucionalización de la oposición política (oposición al gobierno y oposición al régimen, con el único requisito de respeto a las formas democráticas), pasando por la descentralización que acerque a los interesados a los centros de decisión, por la representación en la Administración, por el incremento de la transparencia del sistema y por la instauración de controles en el mismo proceso de adopción de decisiones". Al concretar lo que denomina 'transparencia del sistema' TORRES DEL MORAL (1983 p.26) habla de:

- a) Coordinación de funciones.
- b) Mayor comunicación entre el elector y sus representantes.
- c) Mayor información a los ciudadanos y mayor preocupación de los órganos del poder por informarse ellos mismos de la opinión de los ciudadanos; porque como dice FRIEDRICH, "no existe forma definitiva alguna de determinar cuál es el interés público más que consultando al público.
- d) Libertad de expresión (...) limitando al mínimo las materias reservadas.

e) Más facultades decisorias de las Cámaras, con abandono de ciertas tácticas recelosas del parlamentarismo actual, como son la inadmisión de enmiendas, las trabas a la iniciativa legislativa (...) etc.

f) Respeto absoluto de las reglas del juego por parte del equipo en el poder, no alterándolo en su propio beneficio.

g) A lo que podríamos añadir elecciones frecuentes, prudentemente frecuentes, procurando evitar el cansancio del electorado".

Lo señalado se refiere a la representación ideológica y alas posibilidades de mejorarla. Sin embargo, TORRES DEL MORAL (1983 p.26) sistematiza también la representación de intereses en seis tipos -siguiendo a ESTEBAN (1967)- y señala que "puede arbitrarse como refuerzo de la representación ideológica, no para sustituirla".

Los seis tipos de representación de intereses que ESTEBAN (1967) reconoce en el derecho comparado y que reflejan la variada utilización del término son:

- Representación extraparlamentaria.
- Cuasi-representación parlamentaria.
- Representación intraparlamentaria.
- Representación consultiva.
- Representación negociada.
- Representación parlamentaria en sentido estricto.

Finalmente TORRES DEL MORAL (1983:28-29) nos habla de la "participación global" que, según el autor, nos

lleva al concepto de "sociedad participada, democracia participativa, o democracia gobernante" que no es otra cosa que la profundización en las medidas "que antes exponíamos como productoras de control y transparencia en la toma de decisiones". Es entonces cuando TORRES DEL MORAL añade unas reflexiones sobre las posibilidades de la las 'formas de democracia directa', sobre la 'participación en la vida municipal' y sobre la 'participación social'. "Esto es, en el seno de la empresa, en el de los sindicatos, de los partidos, de las ligas y asociaciones, en el comité de barrio; es una gimnasia participativa continua".

## PROPUESTAS PARA UNA SALIDA.

La crisis de la representación tiene una causa profunda: la divergencia entre la naturaleza no-democrática de la institución representativa y el ideal democrático. Hemos tratado de poner de manifiesto esta contradicción en los párrafos anteriores. La democracia reclama que lo que a todos afecta por todos sea aprobado; la representación insta que lo que a todos afecta por unos pocos en nombre de todos es aprobado.

El problema está en que en la práctica, no podemos prescindir de la representación y, por consiguiente, debemos acostumbrarnos a convivir con dos elementos llamados a enfrentarse: democracia y representación.

Además, habrá que permanecer alerta frente a los que pretendan convencernos de que democracia y representación son la misma cosa. Ese planteamiento además de falaz es narcotizante porque impide profundizar en el ideal democrático.

A todo lo cual hay que añadir la extensión del ámbito de influencia de los partidos políticos que tratan de capitalizar cualquier forma de representación en la sociedad. Este monopolio de la representación por parte de los partidos es denunciado por lo que supone de desmantelamiento de la sociedad civil. Pero, además de la preocupante tendencia monopolística, la generalmente poco participativa (por no decir poco democrática) estructura interna de los partidos, con clarísimas tendencias oligárquicas, agrava la crisis del ideal democrático.



En este marco, proponemos algunas posibilidades para afrontar el futuro:

#### A) LA SUBSIDIARIDAD EN LA REPRESENTACION.

Nuestra propuesta se formularía con la forma de un principio de subsidiaridad en la representación. Así, donde sea posible que todos participen en las decisiones que a todos afectan, que no se interfiera representante de ningún tipo. Del mismo modo, allí donde baste la representación con una "escala humana" (1/1500 por ejemplo) que no se interfieran los partidos, por innecesarios, y finalmente para la representación de las grandes "visiones del mundo" y cuando la "escala de la representación" resulta inabarcable para los representantes, que entonces y sólo entonces, nos representen los partidos políticos.

En cualquier caso, y en todos los ámbitos, fomentar la comunicación entre representados y representantes supone avanzar hacia el "quod omnes tangit", avanzar en la democratización.

#### B) LA COMUNICACION.

Nuestra segunda propuesta consiste en concretar la llamada de Garrorena a profundizar en las posibilidades relacionales de la representación (cfr. GARRORENA, 1990. p.57).

A nuestro parecer, las posibilidades relacionales de la representación pueden ser estudiadas desde las

Ciencias Jurídicas, partiendo de un concepto amplio que denominamos "participación política". Pero también, modernamente, debemos plantear que la profundización en el instituto de la representación política se haga desde la Comunicación Política y la Opinión Pública, como disciplinas emergentes. Buena parte de los avances democráticos del sistema representativo vendrán desde la consideración del potencial comunicativo del propio sistema, convencidos de que un modo de avanzar en la "tendencia democrática" es mejorar los flujos de comunicación entre representados y representantes: contribuir a esta tarea es el propósito de los capítulos finales de este trabajo.

**CAPITULO 6.**  
**LEGITIMIDAD Y DEMOCRACIA:**  
**LA COMUNICACION COMO SOLUCION.**

## REPRESENTATIVIDAD SOCIAL O LEGITIMIDAD<sup>1</sup>

En este capítulo tratamos de averiguar en qué medida el Parlamento y el pueblo comparten unas mismas opiniones, qué semejanzas y diferencias se dan entre las opiniones del pueblo y las de la institución parlamentaria que lo representa. Veremos si la relación de representación que de hecho se da en la realidad se ajusta o no a la teoría representativa.

Como contraste de la teoría de la representación a la que nos hemos referido en las páginas anteriores no es infrecuente encontrar -sobre todo en los medios de comunicación- expresiones críticas con la situación actual del sistema parlamentario en España. De forma similar a lo que ocurre con Parlamentos de otros sistemas políticos, suele achacarse al español el incumplimiento o la desnaturalización de sus funciones. Y, puestos a señalar una peculiaridad, acaso quepa destacar entre nosotros la rotundidad con que se efectúa el diagnóstico. Por ejemplo, se califica como "inmenso" su desprestigio, de "agónica" la marcha de sus trabajos o de "absoluta" la pérdida de su credibilidad.

Del otro lado, frente a las opiniones negativas expuestas, destacan otras como la de LIEBERT (1988:93-4) que no duda en sostener que "tras décadas de crisis y declives de los Parlamentos en algunas de las democracias consolidadas, esta crucial institución de la democracia liberal ha experimentado una revalorización

---

<sup>1</sup> Los datos de las tablas y los gráficos de este capítulo, salvo indicación en contra, están expresados en tanto por ciento.

en el área del sur de Europa durante los años setenta y parte de los ochenta. Con la transición a la democracia desde regímenes autoritarios en Grecia, Portugal y España, y con las reformas parlamentarias en Italia en el marco de una profunda crisis política, la posición del Legislativo en esta región (...) se ha visto considerablemente realzada".

**TRIPLE ACERCAMIENTO: LEGITIMIDAD EN GENERAL; APOYO ESPECIFICO; Y REPRESENTATIVIDAD.**

Una primera vía para estudiar la calidad de la relación representativa entre el Parlamento y el pueblo consiste en examinar las encuestas que estudian la satisfacción que perciben los ciudadanos sobre el papel de las instituciones democráticas. La investigación trata de tres aspectos relacionados pero distintos:

A. Legitimidad general. Satisfacción de los ciudadanos con el papel de las instituciones democráticas.

B. Legitimidad del Parlamento o apoyo específico a las Cortes. Satisfacción de los ciudadanos con el papel de las Cortes.

C. Representatividad. En qué medida los ciudadanos se sienten representados por las instituciones parlamentarias.

## LEGITIMIDAD DEMOCRATICA.

Durante los últimos veinte años, los vaivenes de los procesos democratizadores han reforzado la importancia de la legitimidad en los nuevos sistemas políticos. Se trata ciertamente de una cuestión clásica, alrededor de la cual WEBER inauguró una línea de análisis sobre la que no han dejado de pronunciarse politólogos, sociólogos y filósofos. Su solera intelectual no la ha privado, sin embargo, de problemas en el ámbito teórico. La legitimidad sigue sufriendo de dificultades definitorias, conceptuales y operativas: se considera un término escasamente riguroso, demasiado cargado de contenidos normativos y poco apropiado para las condiciones de la investigación empírica. Pero, a la vez, la legitimidad también es considerada como elemento esencial para el buen funcionamiento de la política democrática.

¿Como debe medirse la legitimidad? Si adoptamos una noción de legitimidad más bien minimalista y relativa, la legitimidad se definiría por la creencia en que, a pesar de las deficiencias y de los fallos, las instituciones políticas existentes son mejores que otras que hubieran podido establecerse.

Pero quizá sea más adecuado definir legitimidad, para lo que se refiere a las consideraciones subsiguientes, como un conjunto de actitudes positivas de una sociedad hacia sus instituciones democráticas, consideradas como la forma de gobierno más apropiada. Aunque existen varias definiciones alternativas a este

concepto, la elegida es compartida por autores, recientes y lejanos, de probada solvencia en la materia como LIPSET(1959), ALMOND y VERBA (1963), LINZ (1978), MONTERO y MORLINO (1993:9), etc.

El enfoque de MONTERO y MORLINO (1993) contiene un estudio de tres dimensiones diferentes:

En primer lugar consideran las actitudes más generales ("legitimidad difusa"); la segunda dimensión considera las alternativas preferibles al sistema democrático que son concebidas por los ciudadanos ("legitimidad por defecto"); Y finalmente consideran la "eficacia percibida" en las instituciones democráticas. Teniendo en cuenta que en los países sin pasado autoritario (no democrático) cercano y por tanto, "desprovistos de alguna noción clara de alternativas políticas, es probable que lo que acuda a sus memorias, cuando se les pide que evalúen la legitimidad, sea la eficacia o el funcionamiento del sistema democrático"

Es manifiesto que las percepciones de los españoles sobre las Cortes varían con las percepciones generales sobre la situación política. Así, en momentos en que se percibe un Gobierno dubitativo, o una situación de máxima incertidumbre, aparecen valoraciones negativas del sistema general y, por tanto, de todas las instituciones. Y viceversa, en momentos de confianza generalizada en el Gobierno, la valoración de todo el sistema y de las instituciones mejora. No obstante, "esa similitud se rompe en algunas dimensiones específicas de las Cortes: por ejemplo, los juicios críticos sobre la

representatividad de los parlamentarios con respecto a sus votantes.

Resultará de interés comprobar algunos datos empíricos obtenidos mediante encuestas de opinión:

**CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES SOCIALES Y POLITICAS.  
1986.**

<u>Orden</u>	<u>Instituciones</u>	<u>Indice*</u>
1	El Rey	3.70
2	Medios Comunicación	3.15
3	El Parlamento	2.92
4	El Gobierno	2.88
5	La Iglesia	2.85
6	Los Ayuntamientos	2.85
7	Los Tribunales Justicia	2.84
8	El ejército	2.82
9	Los empresarios	2.70
10	Los Gob. Autonómicos	2.68
11	Los sindicatos	2.58
12	La banca	2.56
13	Los partidos políticos	2.42

\*El índice consta de cinco puntos

FUENTE: FUNDACION FRIEDRICH EBERT. 1987. "Las elecciones generales de 1986. Valores sociales y actitudes políticas. Movilidad y motivación del voto" Madrid: Fundación Friedrich Ebert. p.69.

La juventud de las instituciones democráticas españolas impiden una comparación totalmente adecuada con los estudios de legitimidad de realidades de nuestro



entorno. No obstante, puede ser de interés ver el lugar que ocupa el Parlamento en el nivel de confianza de algunos países:

"Una encuesta realizada en 1986 revelaba que el Ejército (con el 63%), la Iglesia y el Tribunal Supremo eran las instituciones que generaban una mayor confianza en los Estados Unidos; le seguían la banca, las escuelas públicas, el Congreso (con un 41%) y los periódicos, ocupando las últimas posiciones el sindicalismo, las grandes empresas y la televisión (GALLUP REPORT 1986:3).

También el Ejército (con un 88%) merecía la máxima confianza en una encuesta del Reino Unido de 1983, seguido por la policía, el sistema legal y el Parlamento (con un 54%); los últimos lugares estaban ocupados por los sindicatos y la televisión (HASTINGS y HASTINGS, 1984:336-7).

En la República Federal de Alemania, el Bundestag ocupaba en una encuesta de 1983 una sexta plaza (con un 71%) de un total de casi una veintena de instituciones (...) Estaba precedido por el Tribunal Federal (con un 81%, los servicios de salud, la Policía, el Ejército, y las Universidades, y ocupaban los últimos puestos los periódicos, los sindicatos y los partidos políticos (HASTINGS y HASTINGS, 1985:306).

En Suiza, su asamblea federal recibía la confianza del 38% de los entrevistados en otra encuesta de 1983, tras el Gobierno Federal, el Tribunal Federal, las autoridades locales y los servicios sanitarios o educativos; como en tantos otros países los sindicatos y

los partidos eran las instituciones con los porcentajes de confianza más bajos (HASTINGS y HASTINGS, 1985:309).

Por último, franceses y canadienses coincidían al conceder a sus respectivos órganos legislativos unos escasos niveles de confianza, casi compartidos con los usualmente bajos destinados a los partidos y sindicatos (HASTINGS y HASTINGS, 1988:354 y 1986:343).

#### **APOYO ESPECÍFICO A LAS CORTES.**

De otra parte, el apoyo específico presenta un perfil distinto:

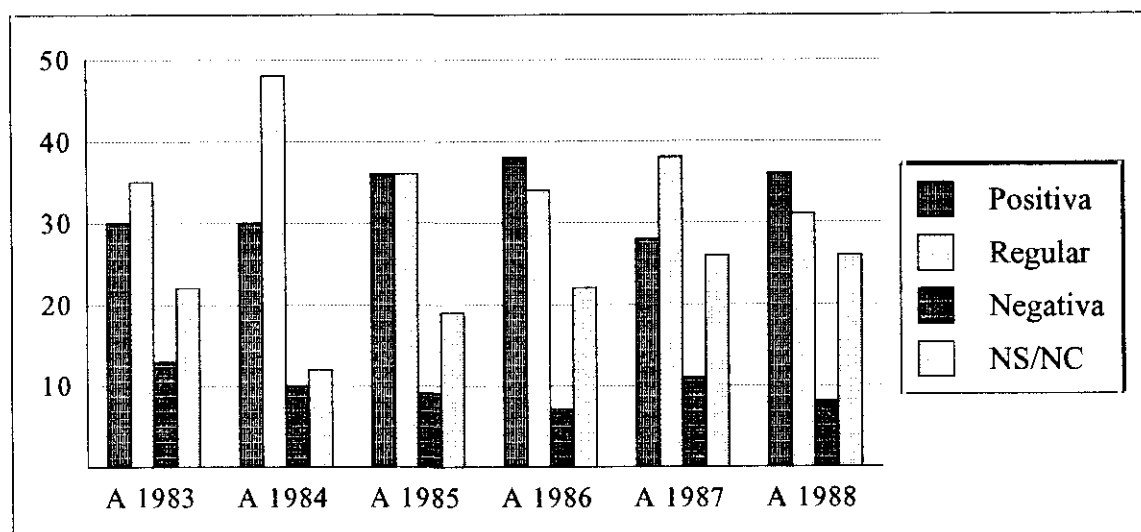
#### **VALORACION DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. 1983-1988\***

	<u>1.983</u>	<u>1.984</u>	<u>1.985</u>	<u>1.986</u>	<u>1.987</u>	<u>1.988</u>
Positiva	30	30	36	38	28	36
Regular	35	48	36	34	38	31
Negativa	13	10	9	7	11	8
NS/NC	22	12	19	22	26	26

\*Desde 1983 a 1986 se preguntaba la valoración de la labor del Parlamento; en 1987 y 1988, la del Congreso de los Diputados (y la del Senado, que no se recoge en este cuadro).

Fuente: Banco datos del CIS (MONTERO 1990:113).

# EVOLUCION DE LA VALORACION DE LA LABOR DEL CONGRESO. 1983-1988.



Fuente: Banco de datos del CIS

Estos datos conviene enfrentarlos a los estudios que comparan el apoyo al Congreso de los Diputados con el apoyo al resto de las instituciones Así:

## COMPARACION DE LOS APOYOS ESPECIFICOS DEL CONGRESO CON OTRAS INSTITUCIONES.

	<u>Positiva</u>	<u>Regular</u>	<u>Negativa</u>	<u>NS/NC</u>
Congreso de los Diputados.	36	31	8	26
Gobierno.	33	42	12	11
Parlamentos Autonómicos.	27	35	13	24
Gobiernos Autonómicos.	31	38	14	17
Ayuntamientos.	42	35	11	11

FUENTE: Banco de datos del CIS (MONTERO 1990:113)

## REPRESENTATIVIDAD.

Llegamos a la parte central de este capítulo en la que se analiza el contenido de las encuestas que preguntan al pueblo hasta qué punto se siente representado por los Miembros del Congreso de los Diputados.

Vayan por delante dos puntos conflictivos:

En primer lugar, las encuestas nos muestran qué grupos significativos de votantes de todos los partidos, incluidos los del partido o partidos que gobiernan, opinan que sus intereses están deficientemente representados por las personas a las que votaron; y que el Congreso presta demasiada atención a problemas de poca importancia.

En segundo término, hay que indicar que medir la representatividad por medio de encuestas es limitarse a preguntar a los seleccionados en la muestra por un vago "sentimiento de estar representado" que, a todas luces, es insuficiente. Ordinariamente los índices a esta respuesta manifiestan el mayor o menor conocimiento del entrevistado sobre la vida parlamentaria y, no tanto, el grado en que sus representantes lo representan. Con mayor razón cuando sabemos que los españoles suelen prestar poco interés a las actividades del Congreso, desconocen sus funciones básicas y tienden a conferirle un poder político reducido. También en esto los españoles son similares a los ciudadanos de otros países europeos: el Parlamento ha perdido el protagonismo

clásico que ocupara en el proceso de decisiones políticas para cedérselo al Gobierno.

En todo caso, de forma prácticamente ininterrumpida desde el comienzo de la transición, alrededor de ocho de cada diez españoles han estimado necesario el Parlamento y han resaltado su importancia.

Aunque MONTERO (1990:117) señala que "una mayoría relativa de entrevistados afirmaba en 1988 que tanto los Diputados como los Senadores representaban poco o nada los intereses de las personas que los eligieron. Estos porcentajes (que se han mantenido básicamente invariados desde los años anteriores) parecen responder más a cuestiones de naturaleza estructural que a motivaciones de tipo coyuntural". Sin embargo, los datos posteriores a 1988 no parecen darle la razón. Sirva como ejemplo una primera aproximación:

#### VALORACION DE LA REPRESENTATIVIDAD 1988-1994.

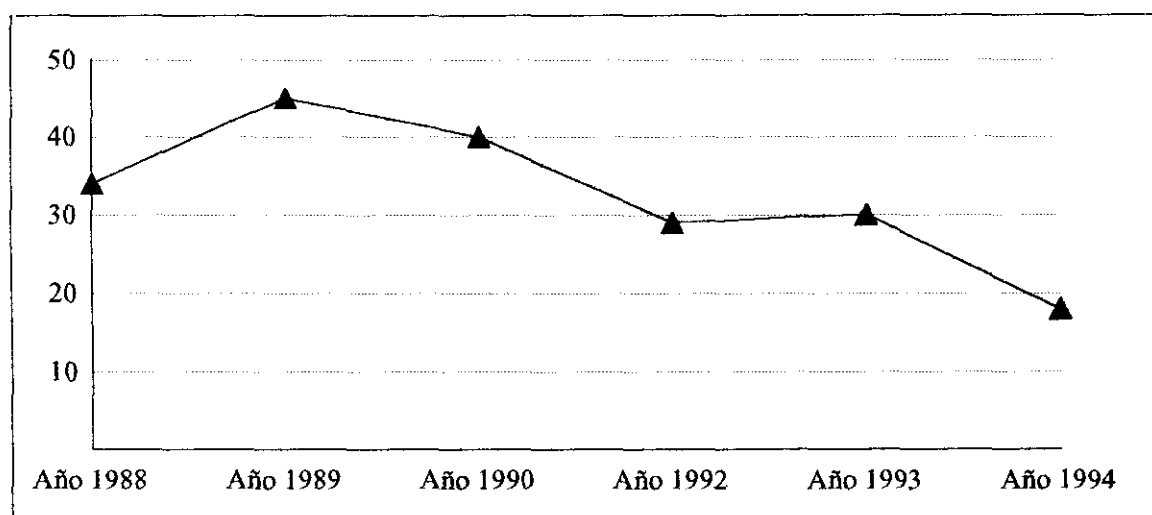
	<u>IX 1988</u>	<u>XII 1989</u>	<u>XII 1990</u>	<u>XII 1992</u>	<u>XII 1993</u>	<u>V 1994</u>
Mucha o bastante	34	45	40	29	30,4	18,4
Poca o ninguna	41	34	42	52,3	55,8	68,7
NS/NC	25	21	18	18,7	13,7	12,8
Total	100	100	100	100	99,9	99,9

Fuente: Banco datos CIS y MONTERO 1990:117 y 1992:60

En la tabla hemos agrupado las respuestas de los que afirman que se sienten muy representados o bastante representados, por una parte; y las de los que se sienten poco o nada representados. Las respuestas mucho

y bastante reúnen a los ciudadanos que valoran positivamente la representatividad; las respuestas poca o ninguna agrupan a los ciudadanos descontentos con la representatividad.

#### EVOLUCION DE LOS QUE PIENSAN QUE TENEMOS UNA REPRESENTATIVIDAD MUCHA O BASTANTE



FUENTE: Banco de datos del CIS.

MONTERO sólo con los datos de los estudios de 1988 y de 1990 saca las siguientes conclusiones:

"Resulta dudoso que la debilidad de la relación representativa haya sido causada, o haya al menos aumentado de modo sustancial, por el progresivo deterioro que están supuestamente sufriendo las Cortes en los últimos años. Y tampoco parece probable que la debilidad de dicha relación, si atribuida a causas estructurales del inicio de nuestro sistema parlamentario, se haya originado en un sólo factor. De forma recurrente, numerosos analistas han solido hacer del sistema electoral (más exactamente de las características de las listas electorales de nuestros

distritos plurinominales) la causante exclusiva de la deficiente representatividad achacada por los electores al Congreso y al Senado. Pero cabe encontrar problemas similares en países con sistemas electorales opuestos, y diferencias apreciables entre quienes comparten mecanismos básicamente semejantes". Así un 40% de los británicos señalaba en 1984 que la Cámara de los Comunes distaba de ser representativa (HASTINGS y HASTINGS 1986:358). Opinión que gana en relevancia si se tiene en cuenta que surge en un sistema político cuyo Parlamento goza de uno de los apoyos difusos más amplios de las democracias occidentales, y cuya fórmula electoral mayoritaria en distritos uninominales sigue todavía aduciéndose como la mejor garantía de una estrecha relación entre los votantes y los parlamentarios (PULZER 1975). En cambio la consideración positiva de que disfrutaban los representantes y senadores norteamericanos, que contrasta con el apoyo más bien escaso al Congreso, no se debe tanto a la existencia de un sistema electoral mayoritario cuanto a la intensa profesionalización de su elite parlamentaria (POLSBY 1975).

En el caso español, es probable que las percepciones críticas sobre la representatividad de Diputados y Senadores se deban a una combinación de las circunstancias del nacimiento de sistemas de partidos, las condiciones de desarrollo de las prácticas electorales y las normas de funcionamiento de las Cortes. Cada uno de estos elementos contiene, a su vez, numerosas dimensiones complementarias: por ejemplo, las consecuencias de la aparición de los partidos y de sus líderes en una época dominada por los medios de comunicación de masas, sobre todo la televisión; la del

necesario surgimiento ex novo de una elite política, sin tiempo, ni necesidad, de establecer sólidos vínculos locales en sus distritos electorales; las de la considerable invertebración de la sociedad española, que, al impedir la canalización de demandas e intereses hacia sus representantes, impide también la realización por éstos de un trabajo parlamentario específico, y las de un largo etcétera similar.

Por otra parte, sin minusvalorar los aspectos estructurales expuestos, en la evolución de los sentimientos de representatividad se reflejan con cierta claridad los vaivenes del momento político. Y, aunque la crisis del fenómeno representativo es ciertamente estructural, se agrava o suaviza en función de la coyuntura política.

Veamos ahora los resultados completos de la pregunta clave para nuestra investigación:

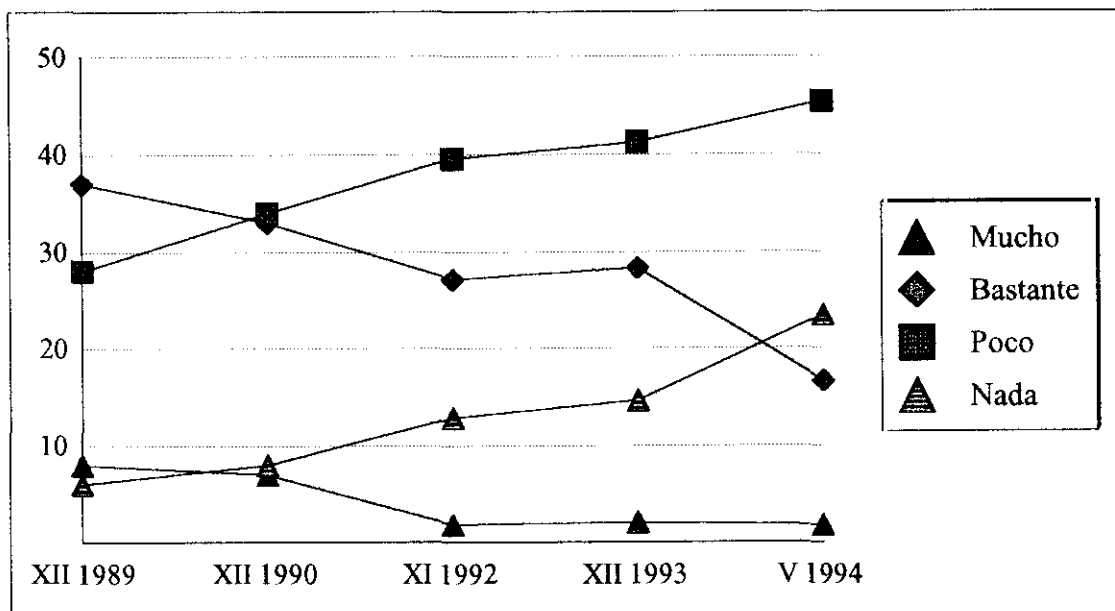
**¿EN QUE MEDIDA CREE UD QUE LOS DIPUTADOS ESPAÑOLES REPRESENTAN LOS INTERESES DE LOS QUE LOS ELIGIERON?**

	XII 1989	XII 1990	XI 1992	XII 1993	V 1994
Mucho	8	7	1,9	2,1	1,8
Bastante	37	33	27,1	28,3	16,6
Poco	28	34	39,5	41,2	45,3
Nada	6	8	12,8	14,6	23,4
NS/NC	21	18	18,7	13,7	12,8
TOTAL	100	100	100	99,9	99,9

FUENTE: Banco de datos del CIS



**EVOLUCION DE LOS QUE PIENSAN QUE LOS DIPUTADOS REPRESENTAN MUCHO, BASTANTE, POCO O NADA LOS INTERESES DE LOS QUE LOS ELIGIERON.**



FUENTE: Banco de datos del CIS

Los datos precedentes detectan una evolución negativa de los niveles de representatividad de la institución parlamentaria: los datos que implican un distanciamiento entre el Congreso de los Diputados y los que lo eligieron tienen una tendencia a subir en los últimos cinco años. Al mismo tiempo, la sensación de sentirse representado mantiene una tendencia a la baja que no se ha corregido ni siquiera en las encuestas muy cercanas a las elecciones generales en las que se acaba de emitir el voto.

Los ciudadanos al ser preguntados en qué medida se sienten representados por los diputados tienden a alejarse de posturas extremas (muy representado, nada representado) si las condiciones son de normalidad política. Sólo el entusiasmo o una radical oposición al

sistema llevan a contestar "muy representado" o "nada representado".

Pues bien, la minoría que se sentía muy representada en 1989 era el 8% de la población y en 1990 era el 7%. En noviembre de 1992, había caído hasta el 1.9%; ni siquiera las elecciones de junio de 1993 logran que los entusiastas de la representación aumenten. Los datos siguen siendo alarmantes; 1993: 2.1% y 1994: 1.8%.

La evolución del parámetro radicalmente opuesto ("nada representado") nos lleva a percibir la misma tendencia. Los que no se sienten "nada" representados por el actual Congreso de los Diputados deberían ser una minoría de personas poco integradas en el sistema. Los descontentos deberían optar por señalar que se sienten "poco" representados. Sin embargo, los datos que tenemos muestran una radicalización de la postura de los totalmente insatisfechos con el sistema representativo. Los "nada" satisfechos eran, en 1989, el 6%. A lo largo de 1990 aumentan en dos puntos, llegando al 8%. Pero será también a lo largo del año 91 y 92 cuando la situación se agrave, y los "nada" representados pasan a ser el 12.8%. Las elecciones generales de junio de 1993 no logran corregir la situación. Por el contrario la agravan: en diciembre de 1993 los radicalmente descontentos son ya el 14.6%. Sin embargo, el proceso no había atravesado su peor momento pues en sólo cinco meses, en mayo de 1994, las cifras de los "nada" representados llegan a alcanzar el sobrecogedor 23.4%.

También confirma la tendencia descrita la evolución de los que piensan que la representatividad puede calificarse de "bastante". En 1989, la opinión

mayoritaria entre los españoles era que estábamos bastante representados por el Congreso. Así lo pensaba el 37% de la población, nueve puntos por encima de los que pensaban que estábamos poco representados, que eran entonces el 28% de la población. Un año después, en 1990, el número de los que se consideran bastante representados bajó cuatro puntos para situarse en 33%; en noviembre de 1992, sigue bajando hasta alcanzar el 27.1%. Como puede comprobarse las elecciones generales de junio de 1993 consiguen parar la tendencia a la caída, de modo que los que se consideran bastante representados parecen estabilizarse en los meses posteriores a las elecciones en torno al 28%. Sin embargo, en sólo seis meses la caída es espectacular, en mayo de 1994 los bastante representados no llegan al 17%.

Finalmente, el indicador de los poco representados refleja la misma tendencia. En 1989, los que se consideraban poco representados son el 28%. Los poco representados aumentan en el año 1990 hasta situarse en el 34%. En 1992, se mantiene la tendencia a aumentar, aunque algo contenida, para llegar al 39.5%. Después de las elecciones generales no se altera la evolución, de manera que en un año se alcanza el 41.2%, y en sólo seis meses más, en mayo de 1994, se llega al 45.3% de los poco representados.

#### **REPRESENTATIVIDAD POR IDEOLOGÍA.**

El interés de esta división se centra en que el Gobierno del Partido Socialista, y su control del Congreso de los Diputados, deberá mostrar un mayor apoyo

El centro-izquierda es la posición ideológica natural de la mayoría de los votantes del PSOE. Por tanto, son la franja ideológica que con más facilidad puede sentirse representada por las instituciones. Los datos hacen realidad la previsión y, en comparación con el resto de los grupos, son los de centro izquierda los que más representatividad detectan en el Congreso de los Diputados. Ahora bien, la tendencia que manifiestan los demás grupos ideológicos se pone de manifiesto con claridad en los votantes naturales del socialismo. Así, aunque el sentimiento de representatividad no baja hasta casi el 10% de satisfechos, como ocurre en la franja conservadora, es cierto que un grado de satisfacción del 25% entre los que apoyan a la mayoría del Congreso es muy baja y, por ello, muy significativa.

#### CENTRO

	<u>Año 1989</u>	<u>Año 1990</u>	<u>Año 1992</u>	<u>Año 1993</u>	<u>Año 1994</u>
Mucha o bastante	50	-	28,1	31,8	15,4
Poca o nada	36	-	59,8	59,1	75
NS/NC	14	-	12,1	9	9,6
TOTAL	100	-	100	99,9	100

Fuente: Banco de datos del CIS

El centro se comporta con coherencia respecto al resto de los grupos. Destaca en el votante de centro que, tras los comicios generales de junio de 1993, estabiliza su sentimiento de representatividad. Sin

embargo, la representatividad percibida en los siguientes seis meses se derrumba a la mitad en los datos positivos, y aumenta en un 50% en los datos negativos.

#### **CENTRO-DERECHA**

	<u>Año 1989</u>	<u>Año 1990</u>	<u>Año 1992</u>	<u>Año 1993</u>	<u>Año 1.994</u>
Mucha o bastante	41	-	21,9	29	11,9
Poca o nada	40	-	64,1	57,2	77,7
NS/NC	18	-	14	13,8	10,4
TOTAL	99	-	100	100	100

Fuente: Banco de datos del CIS

Ante un Congreso de los Diputados con una mayoría ideológica adversa, es normal que el electorado natural del Partido Popular parta en 1989 de un grado de satisfacción con la representatividad dividido casi exactamente al 50%. Al acabar la cuarta Legislatura el distanciamiento es alto, pero sufre una notable corrección después de las elecciones generales de junio de 1993. Sin embargo, el grado de satisfacción es mucho más bajo que el que generaron las elecciones de 1989. Por tanto, se percibe un distanciamiento estructural y una tendencia global negativa.

**DERECHA**

	<u>Año 1989</u>	<u>Año 1990</u>	<u>Año 1992</u>	<u>Año 1993</u>	<u>Año 1994</u>
Mucha o bastante	43	-	16,9	20	17,2
Poca o nada	34	-	70,4	63,1	76,5
NS/NC	22	-	12,7	16,9	6,3
TOTAL	99	-	100	100	100

Fuente: Banco de datos del CIS

Lo más sorprendente de los datos de la derecha y de la extrema derecha es que su sentimiento de estar representados es superior al de los ciudadanos que se autoubican en el centro derecha. Más sorprendente aún resultan estos datos cuando, entre los grupos más conservadores, se detecta un rechazo a la misma institución del Congreso de los Diputados. La explicación del fenómeno no es sencilla. Puede tener que ver con el desencanto de las fuerzas de centro derecha que aspiraban una mayor representatividad y, al no alcanzarla, la frustración producida provoca una actitud especialmente crítica. Sin embargo, los sectores más a la derecha, que no tenían mayores aspiraciones representativas, no han sufrido ese proceso de frustración. En cualquier caso, se percibe la misma tendencia al abandono del sentimiento de representatividad.

**REPRESENTATIVIDAD POR SEXO.**

Las encuestas estudiadas no perciben variaciones de interés en este aspecto. Sólo es destacable que el

número de mujeres que opta por el NS/NC es más elevado. Como ejemplo, adjuntamos los datos del barómetro del CIS de 1989

	<u>Varones</u>	<u>Mujeres</u>
Mucho o bastante	50	41
Poco o nada	37	32
NS/NC	13	27
TOTAL	100	100

Fuente: Banco de datos del CIS

#### REPRESENTATIVIDAD POR ESTUDIOS.

Resulta interesante poder cruzar los datos sobre el sentimiento de representatividad con los estudios realizados. Los aportamos como confirmación de las tendencias que sostenemos y para mostrar que el sentimiento de aislamiento respecto al Congreso de los Diputados no depende de los estudios de los entrevistados de modo significativo.

#### ENCUESTA 19-26 DICIEMBRE DE 1989

	<u>Menos de primarios</u>	<u>Primarios</u>	<u>Bachiller</u>	<u>Superiores</u>	<u>No contesta</u>
Mucho	8	8	9	8	26
Bastante	27	40	42	41	13
Poco	21	28	34	31	17
Nada	6	6	5	9	4
NS/NC	38	18	10	11	39
TOTAL	100	100	100	100	99

Fuente: Banco de datos del CIS

**ENCUESTA DICIEMBRE DE 1990**

	<u>Menos de primarios</u>	<u>Primarios</u>	<u>Bachiller</u>	<u>Superiores</u>	<u>No contesta</u>
Mucho	7	8	6	6	10
Bastante	27	35	39	27	15
Poco	27	31	40	46	35
Nada	6	7	8	13	0
NS/NC	33	19	7	8	40
TOTAL	100	100	100	100	100

Fuente: Banco de datos del CIS

**ENCUESTA DE 1-4 DICIEMBRE DE 1992**

	<u>Sin estudios</u>	<u>Estudios primarios</u>	<u>Estudios secundarios</u>	<u>Formación Profesional</u>	<u>Estudios med. univ.</u>	<u>Estudios superiores</u>
Mucho	2	2,1	1,9	1,5	4,2	0,9
Bastante	24,4	25	28,6	27	30,5	31,6
Poco	35	39,5	43	45,5	44,9	43,6
Nada	14,6	13,6	12	10,5	12,7	14,5
NS/NC	24	19,8	14,5	15,5	7,6	9,4
TOTAL	100	100	100	100	99,9	100

Fuente: Banco de datos del CIS

**ENCUESTA 16-21 DE DICIEMBRE DE 1993**

	<u>Sin estudios</u>	<u>Estudios primarios</u>	<u>Estudios secundarios</u>	<u>Formación Profesional</u>	<u>Estudios med. univ.</u>	<u>Estudios superiores</u>
Mucho	1,9	2,3	1,8	2,4	2,8	3,8
Bastante	27,5	27,9	29,4	24,8	24,1	36,4
Poco	30,8	38,4	43,6	51	55,2	45,5
Nada	13,6	16,7	15	12,4	12,4	11,4
NS/NC	26,2	14,7	10,2	9,4	5,5	2,9
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Fuente: Banco de datos del CIS



**ENCUESTA 12-16 DE MAYO DE 1994**

	<u>Sin estudios</u>	<u>Estudios primarios</u>	<u>Estudios secundarios</u>	<u>Formación Profesional</u>	<u>Estudios med. univ.</u>	<u>Estudios superiores</u>
Mucho	2	2,8	1,3	0,8	2	1,4
Bastante	20,4	18,7	15	11,3	12,4	18,5
Poco	32,1	41,7	49,4	50,2	56,2	57,5
Nada	18,7	22,8	24,9	30,1	23,5	20,5
NS/NC	26,8	14	9,4	7,5	5,9	2,1
TOTAL	100	100	100	99,9	100	100

Fuente: Banco de datos del CIS

**REPRESENTATIVIDAD EN RELACIÓN CON EL RECUERDO DE VOTO**

Con las siguientes tablas pretendo mostrar el distinto sentimiento de representación que puede detectarse según las preferencias por uno u otro partido político. En líneas generales pueden aplicarse las reflexiones hechas en "representatividad por ideología":

**CONSIDERAN LA REPRESENTATIVIDAD MUCHA O BASTANTE**

(expresada en % de los que recuerdan haber votado al partido)

	<u>Diciembre de 1992</u>	<u>Diciembre de 1993</u>	<u>Mayo 1994</u>
IU	30,2%	26,3%	12,3%
PP	18,7%	26,2%	13,4%
PSOE	41,6%	40,5%	29,7%
PNV	36,4%	20%	18,2%
CIU	27,3%	45,6%	18,9%
Otros	27,7%	22,1%	7,2%

Fuente: Banco de datos del CIS

**CONSIDERAN LA REPRESENTATIVIDAD POCA O NINGUNA**

(expresada en el %de los que recuerdan haber votado al partido)

	<u>Diciembre de</u> <u>1992</u>	<u>Diciembre de</u> <u>1993</u>	<u>Mayo 1994</u>
IU	62,5%	58%	80%
PP	66,9%	62,1%	77,3%
PSOE	41,6%	46,2%	54,9%
PNV	50%	66,6%	68,2%
CIU	56,1%	47%	76,7%
Otros	63,3%	66,9%	90,1%

Fuente: Banco de datos del CIS

**REPRESENTATIVIDAD POR EDAD.**

Aportamos a continuación los datos de las encuestas sobre representatividad cruzados con la edad de los encuestados con el fin de intentar percibir las posibles variaciones que pueda haber en la percepción de la representatividad según la edad.

En la encuesta de 1994 es donde se descubren algunos datos significativos en relación a la edad. Los jóvenes se muestran más insatisfechos que los mayores. En encuestas anteriores este fenómeno no se detecta, incluso aparecen cifras contrarias en las que los jóvenes se muestran más satisfechos que los mayores. A nuestro juicio sólo cabe deducir que la coyuntura política afecta singularmente en la opinión cambiante de los más jóvenes, sin embargo, se refleja menos en las percepciones de los de edad avanzada.

Veamos los datos:

#### ENCUESTA DICIEMBRE DE 1992

	<u>18 a 24</u>	<u>25 a 34</u>	<u>35 a 44</u>	<u>45 a 54</u>	<u>55 a 64</u>	<u>65 o más</u>
Mucho	2	1,8	2,2	1,6	1,1	2,9
Bastante	23,9	28,8	30,1	26,7	25	27,1
Poco	42,3	40,8	43,8	41,6	35	32,8
Nada	12,7	13	12,9	13,9	17,9	7,1
NS/NC	19,1	15,6	11	16,2	21	30,1
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Fuente: Banco de Datos del CIS.

#### ENCUESTA DE DICIEMBRE DE 1993

	<u>18 a 24</u>	<u>25 a 34</u>	<u>35 a 44</u>	<u>45 a 54</u>	<u>55 a 64</u>	<u>65 o más</u>
Mucho	3,4	1,8	1,5	1,8	2,9	1,5
Bastante	27,3	27,4	30,8	27,7	29,1	27,9
Poco	46,5	48,2	43,2	42	36,8	28,9
Nada	12,9	13,7	15	14,6	15,9	15,8
NS/NC	9,9	8,9	9,4	13,9	15,3	25,9
TOTAL	100	100	99,9	100	100	100

Fuente: Banco de Datos del CIS.

**ENCUESTA DE MAYO DE 1994**

	<u>18 a 24</u>	<u>25 a 34</u>	<u>35 a 44</u>	<u>45 a 54</u>	<u>55 a 64</u>	<u>65 o más</u>
Mucho	1,8	1,9	1,9	0,5	2,5	2,6
Bastante	11,9	12,4	17,8	17,6	16,4	24,3
Poco	50,7	52,1	47	43,2	43,8	33,8
Nada	24,8	26,1	22,7	26,6	21,9	17,9
NS/NC	10,8	7,5	10,6	12,1	15,4	21,4
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Fuente: Banco de datos del CIS.

**ALTERNATIVAS PARA MEDIR LA REPRESENTATIVIDAD**

No nos hemos detenido a explicar el método empleado para aportar datos sobre los niveles de representatividad del Congreso de los Diputados porque no parece adecuado a los objetivos propuestos. Sin embargo, puede ser oportuno considerar algunos aspectos de la cuestión.

Hasta ahora, los datos empíricos aportados a nuestra investigación tienen su origen en encuestas con preguntas directas sobre el sentimiento de representatividad que percibe el encuestado. Esto es, se pregunta a cada ciudadano cómo se siente representado, si está satisfecho con sus representantes políticos.

Como es sabido, contra estos datos de encuesta se puede argumentar con la ignorancia de un importante tanto por ciento de los que contestan. Ya que la gran mayoría no saben en que emplean su tiempo los Diputados y si, por tanto, están dedicando su tiempo de representantes en interés de los representados.

## UN MODELO ALTERNATIVO PARA MEDIR LA REPRESENTATIVIDAD.

El modelo que denominamos alternativo, no pregunta a los representados la opinión que les merece el trabajo de los representantes. Pretende ser más equilibrado.

Aunque se han aplicado diversas vías, como ejemplo seguimos los estudios propuestos por HERRERA, HERRERA y SMITH (1992).

En primer lugar, se seleccionan una serie de "temas fuertes" en los que la opinión pública está dividida, de manera que se perciban las diferencias entre unos colectivos y otros. Los temas seleccionados deben ser variados, buscando no sólo percibir matices políticos sino, si es posible, los distintos aspectos que configuran el mundo de las ideas.

En el estudio que seguimos como ejemplo se seleccionaron los siguientes temas:

- Gastos de Defensa.
- América Central.
- Rusia.
- Ayudas a grupos minoritarios.
- Servicios Públicos.
- Calidad de vida.
- Aborto.
- Ideología.

El siguiente paso consiste en tomar los datos de una encuesta nacional sobre los aspectos seleccionados para obtener el estado de la opinión pública sobre cada

uno de los puntos (Gastos de Defensa, América Central, etc.). Los investigadores utilizaron los datos obtenidos por los trabajos del Center for Political Studies (CPS) 1986 National Election Study.

A continuación, enviaron por correo un cuestionario a una selección de los Miembros de la Cámara de Representantes planteándoles preguntas sobre los asuntos estudiados en las encuestas a los ciudadanos. Las preguntas formuladas a los Congresistas eran las mismas, con las mismas palabras, que en el cuestionario que el Center for Political Studies (CPS) había formulado a los ciudadanos. La baja respuesta de los Parlamentarios obligó a los investigadores a repetir el envío para completar un número suficientemente significativo de contestaciones.

Una vez obtenidos los datos del pueblo y de sus representantes basta con comparar las opiniones de la encuesta a los ciudadanos con los datos obtenidos en el cuestionario a sus representantes.

En caso de que los puntos de vista de representados y representantes coincidan estamos ante una representación correcta. Cuanto mayor sea la diferencia entre las opiniones de los representantes y las del pueblo peor es la representación<sup>2</sup>.

Otros autores que han contribuido con sus trabajos a desarrollar esta vía son McCLOSKEY, HOFFMAN y O'HARA (1960); BACKSTROM (1977); BISHOP y FRANCOVIC (1981);

---

<sup>2</sup> Para mayor abundamiento en el ejemplo expuesto cfr. HERRERA, Cheryl Lyn, HERRERA, Richard, SMITH, Eric R.A.N., "Public Opinion and Congressional Representation" en Public Opinion Quarterly 56 p.185 ss.

CONVERSE y PIERCE (1986); JACKSON, BROWN y BOSTIS (1982); ANCHEN (1978); ERIKSON (1978); LUTTBEG (1968); MILLER y STOKES (1966).

Una vía más sencilla de hacer estas comparaciones consiste en cotejar ciertas votaciones de las Cámaras sobre asuntos relevantes con la opinión de la gente reflejado en las encuestas. El problema sobre la fiabilidad de este método para el caso español es que los Diputados están sometidos a disciplina de voto por lo que es difícil comprobar si su decisión al votar tal o cual proyecto es una decisión basada en sus propias convicciones o una imposición de las normas internas de funcionamiento del Grupo Parlamentario.

**CONCLUSIÓN: DIFERENTES OPINIONES IMPLICA, SOBRE TODO, FALTA DE COMUNICACIÓN.**

En cualquier caso, la existencia de diferentes opiniones entre Diputados y electores no necesariamente implica una decisión equivocada por parte del Congreso. Los representantes pueden estar acertando y puede ser el pueblo el que, por desinformación o desinterés, carezca de los datos necesarios para actuar debidamente.

Las diferencias de opinión entre el pueblo y el Parlamento lo que prueban es que existe falta de comunicación entre ambos. Y, si se quiere profundizar en los modos democráticos de gobierno, la situación exige que esa incomunicación se corrija, esto es, profundizar en los estudios para el conocimiento y la mejora de los cauces de comunicación entre el Parlamento y el pueblo.

**CAPITULO 7.**

**LA INFORMACION COMO ELEMENTO DE LA VIDA  
PARLAMENTARIA.**

**LA COMUNICACION EN LAS ORGANIZACIONES.  
INTRODUCCION A LOS MODELOS.**



## LA INFORMACION COMO ELEMENTO DE LA VIDA PARLAMENTARIA.

### LA COMUNICACION EN LAS ORGANIZACIONES. INTRODUCCION A LOS MODELOS.

El desarrollo de la investigación sobre la "comunicación en las organizaciones" es patente. Basta acercarse a la bibliografía sobre organización empresarial para darse cuenta de que las referencias a la calidad de la comunicación se han hecho imprescindibles. Resulta adecuado que también nosotros nos acerquemos a las propuestas investigadoras básicas que se realizan en comunicación en las organizaciones con la finalidad de enmarcar nuestras aportaciones posteriores sobre la comunicación en la vida parlamentaria.

"Se acude con frecuencia a dos tipos de explicaciones generales sobre el funcionamiento de la comunicación: los modelos lineales y los modelos circulares. En los modelos lineales se asume una concepción de la comunicación como transporte de información o de contenido informativo. En los modelos circulares la comunicación consistirá en la ida y vuelta de contenidos informativos que produce cambios en los sujetos. Estamos ante dos concepciones diferentes de la comunicación: En el modelo lineal se considera que la efectividad de la comunicación proviene, sobre todo, de la perfecta expresión por parte del emisor. Por el contrario, en el modelo circular, la eficacia de la comunicación consiste en una perfecta comprensión del mensaje. El emisor no se limita a emitir con la máxima

corrección, sino que debe asegurarse de que el mensaje es comprendido por el receptor.

Según LUCAS MARIN (1995) estos dos grandes modelos de comunicación en las organizaciones pueden resumirse en el siguiente cuadro:

#### MODELOS DE TRANSMISION DE INFORMACION

	Lineal	Circular
Asunción básica.	Transporte. Expresión efectiva = Comunicación efectiva.	Ida y vuelta de contenido. Comprensión = Comunicación efectiva.
Ventajas.	Hace ser precisos al dar la información. Une comunicación y acción.	Conecta con una predisposición natural. Es más precisa la comunicación.
Inconvenientes.	Confunde la comunicación con la información. Se ve al receptor como pasivo. Se ve los mensajes como significados.	Hace creer que la comprensión lleva al acuerdo. Hace a la comprensión el fin de la comunicación. Lentitud.
Autores.	Lasswell (Descriptivo). Shannon y Weaver (Matemático).	Scharamm (personal y de masas). De Fleur (Simultáneo).

Los estudios de "Teoría de la Organización" tienden a considerar la organización como un sistema, "es decir, algo así como un organismo o conjunto de partes interrelacionadas en equilibrio dinámico. Este sistema es abierto, en el sentido de que hay unas relaciones con el exterior, con la sociedad, de la que se reciben unas influencias o inputs y a la que se da unos resultados o outputs. De esta manera, podemos hablar de dos procedimientos de relacionarse en las organizaciones, la comunicación interna que hace referencia a la que mantienen los miembros de la organización entre sí y la

comunicación externa que nos lleva a ver la transmisión de información con personas y grupos del exterior".

Sobre la comunicación interna KREPS no duda en asegurar que "los canales formales de comunicación interna son herramientas extremadamente importantes para la dirección, coordinación y reestructuración de las actividades organizativas" (KREPS 19 :20).

En cuanto a los problemas peculiares que puede presentar la comunicación en las organizaciones cabe destacar -siguiendo los pasos de la formula tradicional de LASWELL (1948: 37-51) "quién dijo, qué, a quién, por qué canal, con qué efectos"- los siguientes:

#### **-PROBLEMAS DE EFICACIA DEL EMISOR.**

Los problemas de eficacia del emisor suelen plantearse en los inicios del estudio científico de la comunicación. La personalidad y características de la persona que envía el mensaje aparecen como elemento-clave, tanto de la comunicación personal como de la colectiva. La capacidad natural de comunicar que poseen determinadas personas es considerablemente mayor a la de otras. Su caracterización es difícil y sobrepasa nuestros objetivos. No obstante, vale la pena destacar que quien emite, no debe hacerlo en vacío, sino que debe ponerse en el lugar de los receptores. A veces, este role-taking no es fácil, sobre todo en la medida en que la audiencia es dispersa o desconocida.

#### **-PROBLEMAS RELACIONADOS CON EL MENSAJE.**

El mensaje se estudia con frecuencia por los investigadores en comunicación. Nadie duda de su

importancia pero tampoco es fácil que pasen desapercibidos los problemas que presenta. El primero se refiere a que el mensaje suele ser complejo. Así, por ejemplo, en un acto de comunicación fundamentalmente verbal pueden transmitirse mensajes complementarios y simultáneos: con los gestos, con el énfasis. Mensajes complementarios que pueden llegar a dar un sentido diferente a la comunicación verbal; se generan las llamadas "interferencias psicológicas". En términos prácticos y con referencia a los aspectos más materiales de la comunicación, suele hablarse de dos problemas típicos de los mensajes: conseguir el volumen adecuado (que no sea ni demasiado ni poco) y la calidad adecuada (grado de contaminación).

#### **PROBLEMAS RELACIONADOS CON EL RECEPTOR.**

Es conocido que "ante un mismo mensaje las percepciones son diferentes. Hay tendencia a oír lo que se quiere oír. Para garantizar la fidelidad de la comunicación es preciso prestar atención a la comunicación de retorno, trabajar pendientes del feedback, mantener una continua dinámica de adecuación a las percepciones del receptor. En términos generales, se han enumerado como barreras clásicas a una escucha efectiva: las condiciones físicas, las diferencias culturales, la existencia de problemas personales entre los comunicantes, los prejuicios y los significados subjetivo o connotativo dado a un mensaje (DEFLEUR, 1993: 13-16). Esas situaciones son aplicables a la eficacia de la comunicación interna o externa en una organización. Con todo, la importancia de la planificación en la comunicación de las organizaciones, puede amortiguar buena parte de los efectos negativos.

### **PROBLEMAS RELACIONADOS CON EL CANAL.**

El canal debe ser asequible por igual al emisor y al receptor. Con frecuencia, junto al mensaje se trasladan multitud de contenidos informativos adicionales que producen "ruidos" y pueden dificultar la recepción. Conseguir la utilización del medio general más adecuado para enviar un mensaje (personal o colectivo) y del medio concreto más eficaz (entrevista personal o reunión de grupo, prensa o televisión, por ejemplo) es un problema -sobre todo de experiencia, y muchas veces, de intuición- que no resulta fácil de resolver.

"En términos generales, la importancia de los problemas comunicativos en una organización se deriva de que la comunicación es el único medio para intervenir en la construcción social de la organización. Los hombres hacen o producen la organización, que una vez construida produce al "hombre organizativo", con todos los matices que deseemos señalar sobre el carácter relativo de la dialéctica social en las organizaciones" (LUCAS MARIN 1995).

### **NOTAS SOBRE LAS APORTACIONES RECIENTES EN LOS ESTUDIOS DE LA RELACION PARLAMENTO/COMUNICACION.**

Con ánimo de no apartarnos excesivamente del objeto de nuestra investigación nos limitamos a enunciar de la mano de BIMBER (1991) las principales aportaciones recientes en las investigaciones sobre los recursos informativos en la vida parlamentaria.

Las doce proposiciones que ofrece el autor citado, basadas en estudios, tanto empíricos como teóricos, sobre la información en la vida parlamentaria, tienen un mensaje común y ofrecen la posibilidad de comparar ambas líneas de estudio.

Conviene advertir que los estudiosos del Parlamento tienen diferentes puntos de vista sobre el papel que la experiencia política y la información sustantiva juegan en la vida parlamentaria. La que se podría llamar postura baconiana, ya que Bacon es quien afirma que la información equivale a poder, entiende que la información es uno de los principales factores de cara a los resultados políticos y legislativos. Por otro lado, hay quienes señalan que la información sustantiva o técnica y la experiencia tienen un valor frecuentemente limitado. Desde esta perspectiva, el discernimiento técnico raramente constituye el factor principal en las decisiones parlamentarias, incluso aquellas que implican conocimiento científico o tecnológico, y los mejor informados no siempre prevalecen sobre otros competidores menos informados.

La gran división está entre los estudios de teoría positiva y los orientados empíricamente. Los estudios empíricos destacan la importancia de la información en la estructuración de las Comisiones; distinguen entre diferentes tipos de información y discuten la influencia de la información y la experiencia en la vida parlamentaria. De todas maneras, la información como tal sólo ha tenido un interés marginal para los autores de esta tradición.

En la teoría positiva, las proposiciones explícitas sobre la información siempre han sido importantes, aunque sólo últimamente se han desarrollado modelos en los que la información en sí misma es el objeto central de su análisis. Estos modelos analizan cómo la organización de las Comisiones, las reglas de procedimiento y la incertidumbre acerca de los resultados se relacionan con los incentivos que tienen los miembros para obtener o divulgar información sobre la vida política.

La tesis de BIMBER (1991) es que, a pesar de sus diferencias, la teoría positiva y los estudios empíricos comparten, por lo menos, una idea: la ordenación de las instituciones es la que determina la importancia de la información en los resultados políticos.

Fijarse en las instituciones hace que se desvíe la atención del contenido de la información, la motivación e intereses de los miembros considerados individualmente o las cuestiones políticas concretas, centrándola en la organización del Parlamento como tal, ya que es eso lo que determinará el papel de la información en la política.

#### **LA INFORMACION EN LOS ESTUDIOS EMPIRICOS.**

Los estudios sobre la información en el Parlamento pueden dividirse en tres apartados:

primero, los estudios sobre elecciones, comisiones, normativa, etc..., que prácticamente no hacen mención de la información como un factor de la vida política;

segundo, los estudios sobre la reforma parlamentaria, que introduce un debate sobre la importancia de la información técnica y el análisis político en la vida parlamentaria;

tercero, los estudios que analizan la toma de decisiones, que aportan definiciones y clasificaciones de la información y sus usos.

Cada una de estas aportaciones nos ayudan a entender el papel de la información en el proceso legislativo, ya que señalan que el acceso y el uso de la información se relacionan con la estructura institucional y, por supuesto, con la estrategia política. Sin embargo, no responden a la pregunta de cuál sea esa relación o en qué circunstancias la información sustantiva y la experiencia o habilidad son importantes para la vida parlamentaria. Para organizar y resumir esas investigaciones, se proponen las siguientes ideas clave, indicando la fuente de la que proceden.

1. Para que las Comisiones adquirieran experiencia e información, son necesarias la reciprocidad y las diferencias. Así pues, el valor de la información puede depender de la normativa de la institución.

2. Los parlamentarios suelen optar por reglas de decisión simples y evitan largas cavilaciones cuando se trata de recursos informativos, sobre todo si tales reglas suponen una clara conexión entre el recurso en cuestión y las preferencias del electorado.

3. La falta de información por parte de los votantes supone una ventaja electoral para los interesados (Mayhew) y crea inseguridad acerca del



método por el cual los parlamentarios representan a su electorado.

4. Los parlamentarios buscan la información más para asegurar sus posiciones que para desarrollar otras nuevas. De esta manera, no se valora la información en abstracto sino en la medida en que puede apoyar decisiones ya tomadas en otros campos (Jchick; Jones y Schneier).

5. El acceso a la información es un privilegio y una ventaja de la autoridad dentro del Parlamento, y la dirección de los Comités verá como una amenaza a su autoridad los potenciales nuevos cauces de información (Schneier).

6. Para los parlamentarios el valor de la información técnica sobre la dirección de los asuntos públicos está parcialmente determinada por su fuente política (Zwier, Kingdom).

7. Los parlamentarios hacen un triple uso de la información: estratégico, el más común; elaborativo y sustantivo. Cuanto más conflictivo sea un asunto, en mayor medida se usará el estratégico en lugar de los otros dos.

#### **LA INFORMACION EN LA TEORIA POSITIVA**

La teoría positiva trata de explicar cómo reaccionan los agentes políticos ante la información y cómo la usan para conseguir sus objetivos. En los modelos formales sobre la vida parlamentaria estos autores asumen determinados presupuestos sobre la

habilidad de la gente para adquirir y usar la información. El ataque a estos presupuestos es el argumento más común de los detractores de la teoría de la elección racional. Lo que se cuestiona es qué saben los agentes, qué es lo que les motiva y cómo esos factores llevan a realizar acciones concretas.

En trabajos más recientes de teoría positiva se han desechado, por ser poco realistas, algunos de los presupuestos que los primeros modelos de votación y legislatura asumieron. El papel de la información en la política ha sido tratado de forma más explícita en estos estudios que en los empíricos a los que antes se ha hecho referencia. No obstante, sólo últimamente se ha tratado la información en sí misma como objeto de análisis.

La teoría positiva se distingue de los análisis empíricos por el uso explícito de características y propiedades bien definidas de la información, como son el coste, la distribución y la certeza.

Coste es el esfuerzo que se requiere para adquirir una información.

La distribución es el flujo de quien tiene a quien no tiene información.

La certeza no es una propiedad de la información sino de los resultados de decisiones basadas en información: obtener información más completa disminuye la incertidumbre de los decisores de cara a los resultados.

Las investigaciones de teoría positiva se resumen también en una serie de proposiciones:

8. Los beneficios netos por conseguir información dependen de lo que cueste conseguirla, de su distribución y de su capacidad de disminuir la incertidumbre.

9. Las reglas de decisión abiertas reducen los incentivos a la especialización de los Comités (de cara a la adquisición y revelación de información). De ahí que haya una relación más estrecha entre las reglas de decisión cerradas y los expedientes con buena información de comités especializados (Austen-Smith y Riker, Gilligan y Krehbiel).

10. Cuanto mayor sea la incertidumbre en el entorno de la decisión, más probable será que el Parlamento delegue sus responsabilidades de toma de decisiones a Comisiones (Mc Cubbins y Page).

11. Dada una discordancia entre el Parlamento y una Agencia, cuanto mayor sea el coste que le supone al Parlamento localizar la información que resuelve la discordancia, mayor será la probabilidad de que exija requisitos procedimentales a la Agencia que la pide (la capacidad de toma de decisiones del punto nº 10) para adquirir y revelar información por su cuenta (Mc Cubbins, Noll y Weingast).

12. Cuanto mayor sea la incertidumbre en el entorno de la decisión, mayores serán, desde un punto de vista de la información, los beneficios netos de la especialización de Comités. Por otro lado, cuanto mayor sea la disparidad de preferencias entre la Agencia y la entidad de la que depende, menores serán esos beneficios (Gilligan y Krehbiel).

## LAS CONCLUSIONES DE BIMBER (1991).

La teoría positiva ha llegado a varias conclusiones que apuntan a que la ordenación de las instituciones y el valor de la información están relacionados. Esto, en general, coincide con muchas de las conclusiones a las que, por su parte, han llegado los estudios empíricos.

Así, por ejemplo, los nuevos modelos reinterpretan el concepto de "información incompleta" de la teoría formal, de manera que signifique lo mismo que en los estudios empíricos.

Otra consecuencia es que, asumiendo que los miembros del Parlamento saben los resultados que espera su electorado, pero no están seguros de cuál sea la política más aconsejable a tal efecto, el nuevo enfoque de toda esta cuestión permite a la teoría positiva interesarse directamente por las clásicas preocupaciones sobre la utilidad e importancia del análisis político y el asesoramiento de expertos en la vida parlamentaria. Conseguir estos objetivos exigirá que la teoría sea contrastada con la evidencia histórica y fáctica.

De igual forma, dado que el Parlamento es frecuentemente "bombardeado" con más información de la que es capaz de asimilar, hay miembros que tienen más problemas a la hora de seleccionar y dar prioridad a la información que para conseguirla. Por ello los modelos amplios deben ser capaces de determinar la verdadera utilidad o eficacia de la información, una propiedad que todavía no ha sido bien estudiada.

Asimismo, la información técnica es a menudo esotérica y difícil de entender. Obtenerla no significa reducir la incertidumbre de cara a los resultados ya que es difícilmente asimilable y relacionable con los asuntos concretos de la política.

## PROPUESTA METODOLOGICA DE INVESTIGACION DE LOS FLUJOS DE COMUNICACION FORMAL INTERNA EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.

Más arriba, en las páginas dedicadas a la legitimidad, hemos pretendido dejar probado el alejamiento que se da entre el pueblo y sus representantes. Alejamiento que debe ser considerado como un fallo del sistema participativo y que, por tanto, debemos tratar de corregir.

También quedó dicho que la vía para solucionar esta falla pasa por la mejora de los flujos comunicacionales entre ciudadanos y parlamentarios.

Las próximas líneas pretenden ser una propuesta metodológica para la investigación de la situación actual de los flujos de comunicación formal que existen en el interior del Congreso de los Diputados.

Comienza con un resumen de lo que tradicionalmente denominamos funciones del Parlamento democrático, es decir, qué hace y para qué sirve una organización parlamentaria. La descripción de estas funciones será el punto de partida.

Además, contamos con el apoyo de los especialistas en comunicación en las organizaciones que suelen distinguir entre comunicación interna y comunicación externa (cfr. KREPS 1990). Los trabajos de esta investigación se centran en los procesos de comunicación externa del Congreso de los Diputados en las entradas y salidas de información que se dan en la organización. Sin embargo, parece oportuno dedicar unas reflexiones

previas a los procesos de comunicación interna, es decir, los flujos de información que circulan en el interior del Congreso de los Diputados. Flujos que unen los distintos elementos que constituyen y dan vida a la organización. Por tanto, resulta pertinente incluir en la investigación una rápida descripción de los elementos hipotéticamente relevantes en los flujos de comunicación interna del Congreso de los Diputados.

**UNA POSIBILIDAD DESCARTADA: TRABAJAR UNICAMENTE EN LOS ASPECTOS QUE PERMITEN CONSIDERAR EL CONGRESO COMO UNA ORGANIZACION SIN PECULIARIDADES POLITICAS RELEVANTES.**

El modo de acercarnos al estudio de la comunicación organizacional interna en el Congreso de los Diputados ofrece diversas posibilidades. Un primer posible planteamiento pasaría por ignorar las peculiaridades de la institución política y hacer un estudio de las comunicaciones que se dan entre los funcionarios de la Cámara. De ese modo nos encontraríamos ante el estudio de una organización relativamente convencional.

El estudio podría partir del organigrama formado por el cuerpo de funcionarios del Congreso de los Diputados. Es un organigrama relativamente claro, con relaciones jerárquicas definidas. En la cúspide se encuentra el Secretario General del Congreso. Y, en escalones sucesivos de dependencia, se pueden establecer las relaciones existentes entre los letrados, cuerpo de taquígrafos, documentalistas y bibliotecarios, servicio de ugieres, servicio de limpieza y de mantenimiento, personal no funcionario del Congreso como servicios de policía, personal contratado por los Grupos parlamentarios etc. Como puede deducirse de la sola enumeración

de los trabajos que desempeñan en la Cámara, aunque existen indudables peculiaridades, también es cierto que se trata de una organización con relaciones internas semejantes a las de cualquier empresa, y como tal, puede ser estudiada.

Sin embargo, prescindir de todas las funciones políticas del Congreso de los Diputados es renunciar a lo más atractivo de la organización y, en último término, ignorar su razón de ser.

No se puede negar que el estudio de las comunicaciones internas entre los funcionarios del Parlamento es un instrumento válido de aproximación a la realidad, se trata más bien de hacer ver que adentrarse en el completo entramado comunicacional del Congreso es ciertamente terreno más confuso, menos organizado y, por tanto, difícilmente reductible a un organigrama, dará lugar a resultados imprecisos, incluso puede que sea absolutamente estéril, pero la empresa merecerá el esfuerzo aunque sólo sea para mostrar las dificultades de acometerlo.

#### **MATERIALES PARA UNA INVESTIGACION EN COMUNICACION FORMAL INTERNA EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: FUNCIONES Y ELEMENTOS.**

En línea con las técnicas utilizadas por los especialistas en comunicación en las organizaciones, lo aconsejable para estudiar los procesos de comunicación formal en una organización es tratar de establecer cual es el organigrama de la institución. Del organigrama se deducen los cauces de comunicación formal dentro de la



organización y aparecen algunos de los más importantes flujos de comunicación. Estudiar esos cauces y evaluarlos es un típico modo de diagnosticar la calidad de las comunicaciones internas.

Para tratar de construir el organigrama de una organización parece necesario tener claro, al menos, dos puntos: qué **elementos** constituyen la organización y qué **funciones** tienen esos elementos y la organización en su conjunto. En otras palabras, cuales son los fines y los medios de la organización. Y, a partir de ahí, establecer qué relaciones de dependencia jerárquica une a unos elementos con otros.

#### A. FUNCIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.

Nos limitamos a enunciar las funciones: Remito en esta materia a los tratados de Ciencia Política o Derecho Constitucional.

-Función presupuestaria. Dar el consentimiento a los ingresos y gastos del Estado. En último término, no es más que dar el consentimiento a los presupuestos y a sus modificaciones.

-Función legislativa: Confeccionar las normas jurídicas de mayor relieve.

-Función de control: Actuar como contrapeso crítico del Poder Ejecutivo.

Y junto a las tres clásicas funciones del Parlamento, cabe añadir, haciéndonos eco de los estudios

de politólogos contemporáneos, al menos, tres funciones más, a saber:

-Función de representación o de expresión: Hacerse eco de las opiniones e intereses de los ciudadanos y trasladarlas al espacio público.

-Función de provisión de órganos constitucionales: Designar a quienes forman las altas instituciones del estado como el Defensor del Pueblo, los miembros del Tribunal Constitucional, etc.

-Función jurisdiccional. Es atrevido hablar de función jurisdiccional, pero la resolución de suplicatorios es una muy peculiar misión de carácter procesal.

#### **B. ELEMENTOS HIPOTETICAMENTE RELEVANTES EN LOS FLUJOS DE COMUNICACION INTERNA EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.**

Hablar de las funciones del Congreso de los Diputados requiere una cierta preparación en Derecho Político y una cierta abstracción académica. Sin embargo, establecer los elementos que participan en la vida de la Cámara es, sin más, hacer una lista de todos los "posibles implicados". Aunque más adelante desaparecerán algunos elementos para evitar repeticiones, o utilizaremos nombres técnicos para ganar en precisión, la lista incluida a continuación pretende ser resultado de una observación minuciosa de todos los que participan en las actividades del Congreso de los Diputados y que, de algún modo, pueden considerarse

parte de la Cámara. Añadimos a cada elemento alguna nota que nos sirve para posteriores consideraciones.

**Diputados.** Personas físicas que, por medio de elección directa, acceden al Congreso de los Diputados en calidad de representantes. Con voz y voto en las reuniones de la Cámara, conforme a las prescripciones reglamentarias y con un estatuto jurídico propio.

**Partidos políticos.** Colectividad de personas con una ideología común que propugna candidatos a Diputados en las convocatorias electorales.

**Grupos parlamentarios.** Agrupaciones ideológicas de Diputados para el funcionamiento de la Cámara. Generalmente han sido elegidos bajo las siglas de un mismo partido político.

**Presidente del Congreso.** Representa a la Cámara, modera los debates, vela por el cumplimiento del Reglamento, preside la Mesa y el Pleno.

**Mesa del Congreso.** Organo de dirección del Congreso con representación proporcional de miembros de los Grupos parlamentarios.

**Portavoz de Grupo Parlamentario.** Persona designada por el Grupo para tomar la palabra en los debates.

**Junta de Portavoces.** Reunión de los portavoces de todos los Grupos parlamentarios. Uno por cada grupo.

**Diputación Permanente.** Grupo de Diputados que representan a la Cámara en las épocas del año en que no hay sesiones parlamentarias.

**Gobierno. Miembros del Ejecutivo.** Están sometidos al Control del Parlamento.

**Pleno.** Reunión de todos los Diputados.

**Comisión.** Grupo de trabajo formado por un número reducido y proporcional de Diputados que trabaja en materias específicas.

**Ponencia.** Grupo de trabajo formado por una parte de los Diputados de una Comisión para trabajos específicos.

**Funcionarios del Congreso.** Personal al servicio del Congreso para tareas de asesoramiento, ayuda, administración, etc.

**Electores.** Personas con capacidad de votar y, por tanto, de otorgar su confianza o remover del puesto a los Diputados.

**Medios de comunicación.** Dan cuenta al público de lo que ocurre en el Congreso. Tienen acceso a casi todos los sitios en casi todos los momentos.

**COMUNICACION FORMAL INTERNA A PARTIR DE LAS FUNCIONES:  
INTENTAR UN ORGANIGRAMA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.**

Descritas las funciones y apuntados los elementos del Congreso, un paso más será tratar de ponerlos en relación. Esta tarea no es más que buscar los vínculos

que se dan entre las funciones del Congreso y los elementos que las desempeñan. Este esfuerzo unificador que pretende dar sentido a los elementos que constituyen una organización desemboca, casi necesariamente, en un esquema. Y cuando el esquema es una descripción de las relaciones de poder, una descripción de quién manda sobre quién y en qué materias, el resultado es un organigrama de la organización.

El organigrama es uno de los instrumentos clave para aproximarse al estudio de cualquier organización. Tanto más, como es el caso que nos ocupa, si el estudio que se pretende es la descripción y valoración de los flujos de comunicación interna. Sin embargo, las peculiaridades del Congreso de los Diputados hacen especialmente ambiguas las relaciones de poder dentro de la institución y, por consiguiente, las posibilidades de obtener un organigrama claro disminuyen.

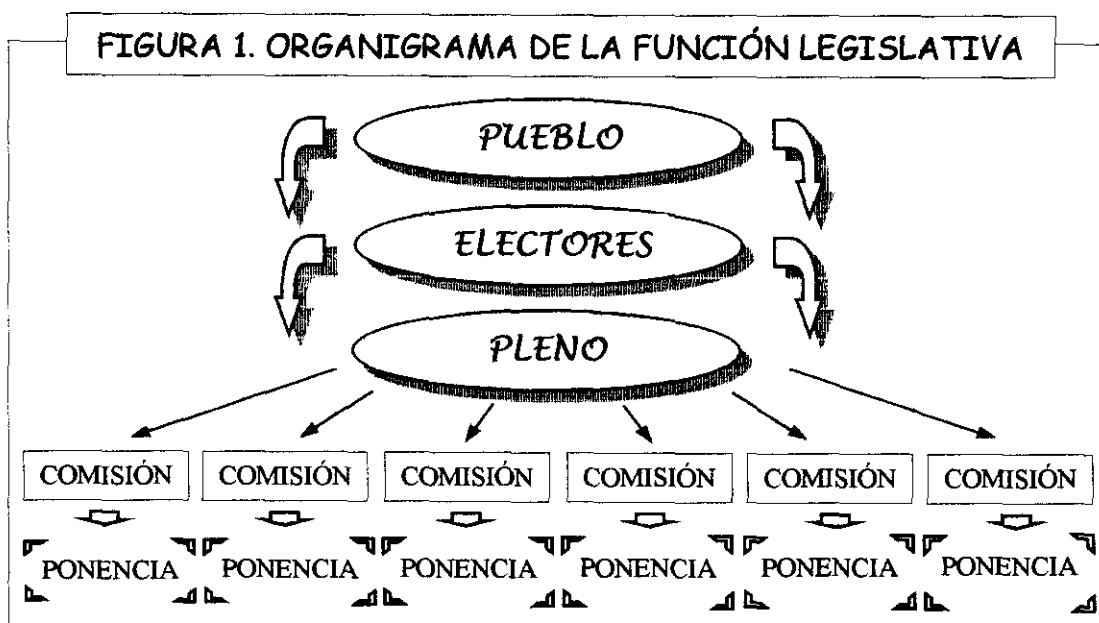
Hemos optado por hacer sucesivos acercamientos a partir de las distintas funciones del Congreso. Cada acercamiento incide sobre una perspectiva. Al final, el estudio expone las dos fundamentales: el Congreso de los Diputados como órgano legislativo y como controlador del Gobierno.

Además, queda añadida al trabajo una visión novedosa por la que se pretende un paralelismo entre la organización empresarial convencional y el Congreso de los Diputados. Para establecer este paralelismo se parte de la función de representación o expresión, sin duda la más relevante desde el punto de vista comunicativo.

Conviene recordar que cada organigrama muestra sólo un aspecto del trabajo de la organización y, después de posibles soluciones para unificar en un solo esquema los distintos flujos de comunicación que se dan en el Congreso de los Diputados, el esquema resultante tiene algo que ver con un organigrama pero, en modo alguno puede llamarse organigrama sin más, es decir, descripción esquemática de las relaciones jerárquicas dentro del Congreso de los Diputados. Más bien, lo que queda, es un esquema de flujos de comunicación dentro de la Cámara y el trabajo que habrá que desarrollar será la descripción y valoración de cada flujo de comunicación.

#### A. ORGANIGRAMA PARA LA FUNCION LEGISLATIVA.

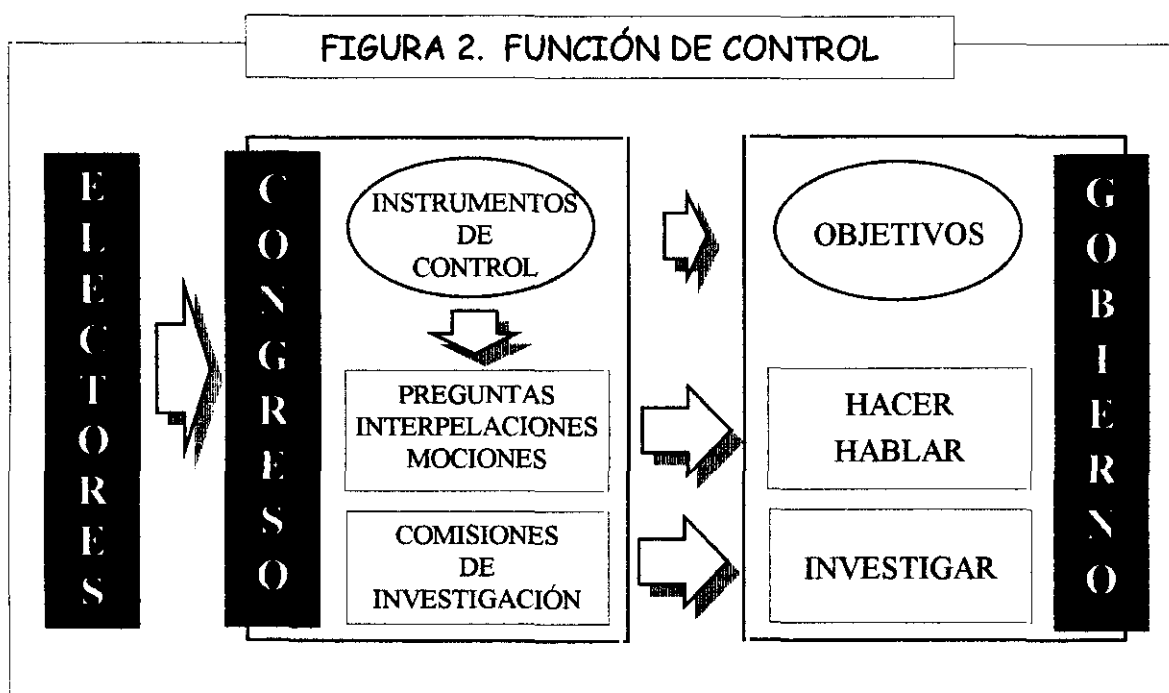
A continuación señalamos algunos intentos de llegar a un organigrama del Congreso de los Diputados. Las peculiaridades del Congreso como organización hacen que aparezcan distintos modos de relación según la misión que desempeñe. (ver figura 1)



La figura expuesta pone de manifiesto una organización jerárquica en la elaboración de las normas jurídicas. En la cúspide, controlando el proceso legislativo, estaría el pueblo. En realidad, sólo estaría el pueblo activo: los electores, representados por el Pleno. El Pleno por razones de eficacia puede delegar en Comisiones, y éstas pueden formar Ponencias. El organigrama no resulta satisfactorio pero muestra relaciones básicas.

#### **B. EL IMPOSIBLE ORGANIGRAMA PARA LA FUNCION DE CONTROL.**

El organigrama, como descripción de las relaciones de dependencia jerárquica que se dan en una organización tiene muy difícil aplicación a la función de control. La realidad es que, en los mecanismos para el control del Gobierno, nadie depende de nadie. La actividad consiste en controlar a la cúspide de un organigrama jerárquico, esto es, controlar al Gobierno como cabeza de la Administración pública. Pero dentro del Congreso, cada Diputado puede llegar a hacer funcionar en solitario instrumentos de control. Por ejemplo, es muy conocida la posibilidad de los parlamentarios de hacer preguntas al Gobierno. Por tanto, dentro de las actividades de control las jerarquías internas dentro de la Cámara son, en teoría, muy poco rígidas. Así, el esquema que sigue a estas líneas se reduce a una presentación de los cauces de comunicación y relaciones de mutua dependencia entre los participantes en las actividades de control, pero no quiere significar ningún matiz jerárquico. (ver figura 2).



\*Existen otros instrumentos que podrían considerarse como modos de controlar al gobierno pero, de hecho son modos de removerlo o de confirmarlo, y en muy poca medida de control parlamentario. Estos instrumentos serían la "comunicación a petición del Gobierno"; la investidura; la cuestión de confianza y la moción de censura.

### C. LAS DEMAS FUNCIONES DEL CONGRESO Y SUS ORGANIGRAMAS.

Ninguno de los dos organigramas elaborados a partir de las funciones clásicas del Congreso y que tratan de reflejar el modo en que se organiza el Congreso de los Diputados responde a las necesidades de este estudio. Ninguno de los dos esquemas agota los procesos de comunicación interna y, mucho menos, los modos de comunicación entre el Congreso y el mundo que lo rodea.



Podríamos seguir tratando de esbozar los distintos organigramas para las distintas funciones del Parlamento pero las semejanzas con lo descrito nos permiten obviarlas ya que la función presupuestaria y la función de provisión de órganos jurisdiccionales son semejantes a la legislativa, desde el punto vista que estamos tomando; la función jurisdiccional es discutible que exista y, en cualquier caso, es muy excepcional.

#### **D. INTENTO DE UN ORGANIGRAMA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS A PARTIR DE LA FUNCION DE REPRESENTACION O EXPRESION.**

Finalmente, nos ocupamos de la función representativa o de expresión, probablemente la que más consiga acercarnos al problema de las comunicaciones en el Congreso de los Diputados.

¿Qué pretende una asamblea parlamentaria al ejercer su función de expresión? En pura teoría, el objetivo de las intervenciones parlamentarias no es otro que influir en el modo de dirigir la nación, por tanto, tendría como primer destinatario al Gobierno. Lo lógico, en consecuencia, sería ejercer esta función por medio de comunicados al Ejecutivo, con propuestas para modificar tal o cual acción de Gobierno. La función de expresión trataría de hacerse eco de las opiniones de los ciudadanos y las canalizaría hacia el poder. Las intervenciones de los distintos miembros de la Cámara tendrían como finalidad ser portavoces de ciertas voces de la calle, las más cercanas a su modo de ver la vida.

Sin embargo, la realidad poco tiene que ver con todo esto. Cuando la mayoría de los Diputados hablan en la Cámara, no se dirigen tanto a quienes forman parte del Gobierno, sino más bien hablan a los electores a los que tratan de persuadir porque son, en último término, quienes nombran a los que gobiernan.

Ciertamente, se da una apariencia de comunicación entre el Gobierno y los Grupos parlamentarios, o entre los Grupos parlamentarios entre sí. Pero se trata sólo de una apariencia de comunicación. El receptor buscado por la comunicación parlamentaria es el público participante y sólo secundariamente se tiene una leve esperanza de ser oído por alguien dentro de la Cámara.

Las menos de las veces se busca ser eco de las opiniones de la calle. Se pretende que la calle secunde las propias opiniones. Queda claro, en fin, que la función de expresión debería ser comunicación entre el pueblo y el Gobierno a través de los parlamentarios, aunque, en la práctica, acabe por ser, sobre todo, comunicación desde los parlamentarios hacia el pueblo.

En cualquier caso, las posibilidades de encontrar alguna pista para la descripción futura de los procesos de comunicación externa, hacen útil emplear una estrategia de investigación en orden a aclarar los procesos de comunicación interna.

Si consideramos que el Congreso de los Diputados tiene como una de sus funciones (más o menos reconocida) hacer llegar informaciones al exterior, podemos empezar a encontrar similitudes con una empresa comercial que pretende hacer llegar sus productos al exterior, al

mercado. Establecer este paralelismo puede ser una eficaz ayuda para fijar un organigrama de la función de expresión y, a la vez, puede darnos luces sobre elementos comunicativamente significativos. Establezcamos, pues, el paralelismo.

Cuando nos acercamos al organigrama de una organización empresarial rápidamente percibimos que el organigrama jerárquico coincide sustancialmente con las líneas de comunicación formal que se establecen en la empresa. Vamos a tratar de considerar al Congreso de los Diputados como una empresa comercial. Establecer un paralelo entre el Congreso de los Diputados y un organigrama convencional, no se trata de una propuesta mercantilizadora del Congreso, sino de tratar de buscar, y comprobar si la búsqueda de similitudes y diferencias puede llegar a aportar alguna luz sobre los modos de comunicación de la institución parlamentaria.

SOCIEDAD COMERCIAL	ASAMBLEA PARLAMENTARIA
Accionistas.	Pueblo.
Junta de Accionistas.	Elecciones.
Consejo de Administración.	Parlamento.
Grupos de Consejeros.	Grupos Parlamentarios.
Consejeros Ejecutivos.	Gobierno.

Establecido cierto paralelismo entre Congreso de los Diputados y empresa comercial resulta significativo que **la unidad comunicativa básica en el Congreso de los Diputados es el Grupo Parlamentario**, de modo semejante al control que desarrollan los grupos de accionistas mayoritarios en las sociedades mercantiles. Por tanto, los parlamentarios individuales, apenas son

una pieza en un complejo de comunicación que les desborda. Y, en el otro extremo, los órganos institucionales apenas producen comunicaciones de cierta relevancia política.<sup>1</sup>

Hasta aquí las propuestas para investigar la comunicación del Congreso de los Diputados partiendo del análisis de las **funciones** que desempeña la Cámara en la vida política.

Veamos unas notas sobre líneas de investigación en comunicación interna del Congreso a partir de los **elementos** que forman la organización.

---

<sup>1</sup> Es obvio que estas reflexiones quedan aquí solamente apuntadas. Podrán ser desarrolladas justificando con más detenimiento cada apartado.

**UN ESQUEMA PROVISIONAL DE LOS FLUJOS DE COMUNICACION DENTRO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS A PARTIR DE LOS ELEMENTOS COMUNICATIVAMENTE RELEVANTES.**

Otro modo de acercarnos a los procesos comunicativos del Congreso de los Diputados consiste en tomar los elementos de la relación que se proponía más arriba y tratar de describir y valorar los flujos de comunicación que se dan entre ellos con independencia de la función que desempeñen.

Objetivo de esta perspectiva es procurar la reunión gráfica de los cauces de comunicación que unen a los distintos emisores y receptores de comunicación interna dentro del Congreso. El resultado del análisis no es, por tanto, un "organigrama" sino un "esquema" en el que se describen un buen número de relaciones comunicacionales.

La elaboración de este esquema podría servir, al menos, a dos objetivos:

**Objetivo 1: descripción de los flujos de comunicación dentro del Congreso de los Diputados.** Se trata de explicar cuáles son los flujos de comunicación dentro del Congreso de los Diputados. Centrados en los procesos de comunicación interna, los pasos de nuestro trabajo en una primera fase serían:

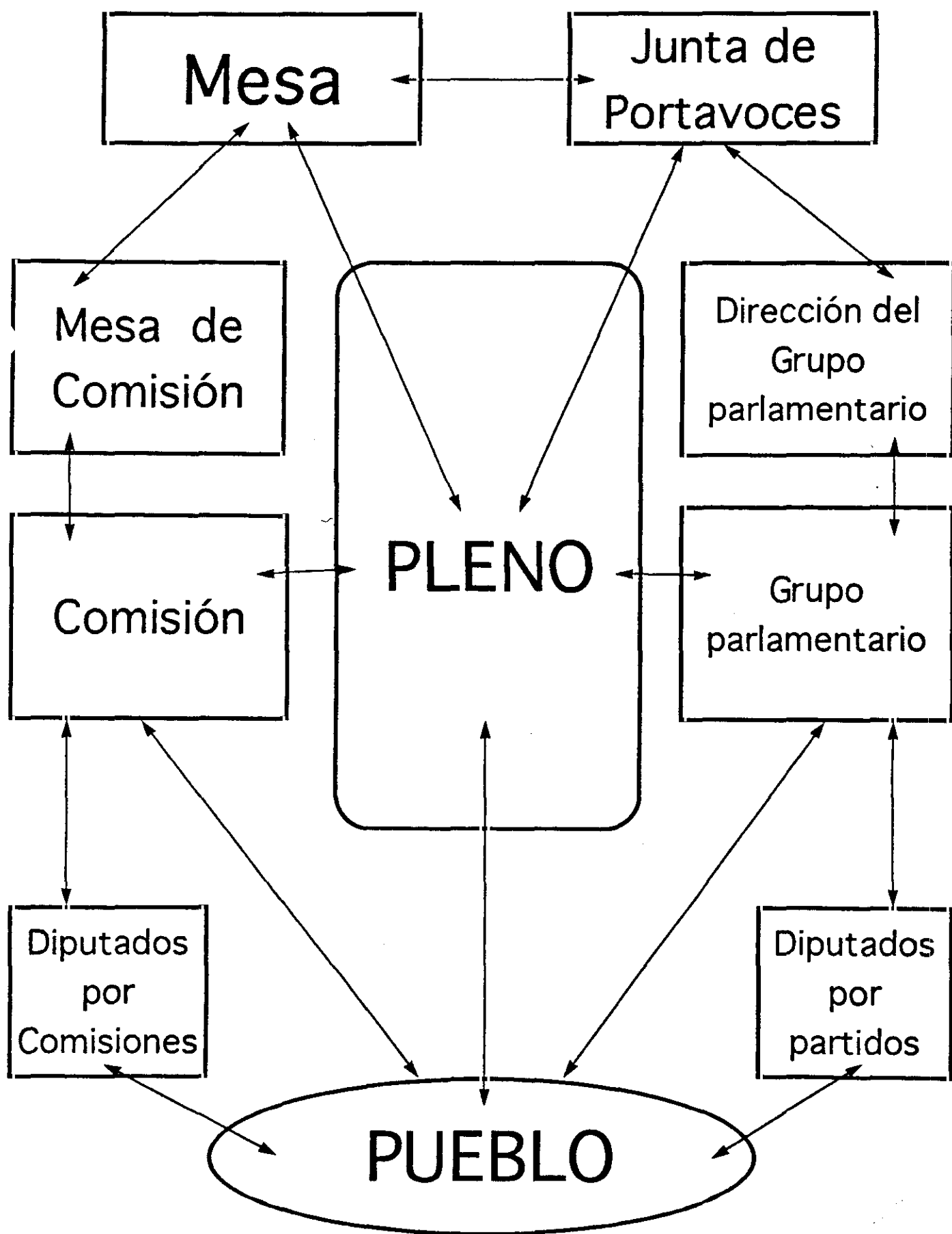
-a) Enumeración de los órganos del Congreso. Trabajo descriptivo que pretende establecer desde dónde puede salir información y hasta dónde puede llegar información. Cada órgano descrito es, potencialmente, un emisor y un receptor.

-b) De entre los órganos del Congreso enumerados es claro que no todos son igualmente relevantes desde el punto de vista de la comunicación interna. Por tanto, un segundo paso será la selección de los órganos del Congreso comunicativamente relevantes. Como toda tarea de criba en la que unos son escogidos frente a otros, la crítica puede cebarse con los criterios de selección. En defensa de previsibles ataques se deberán aclarar los criterios de discriminación a los que habrá que sujetarse. En cualquier caso, siempre se procurará dar prioridad a los aspectos con relevancia política o con trascendencia en la opinión pública.

**Objetivo 2: valoración** de la calidad de los flujos de comunicación y el grado de satisfacción de emisor y receptor en ese flujo. Este segundo aspecto de la investigación es menos sistemático. Las valoraciones no deben ser excesivamente ambiguas. Aunque siempre, en último término, el modo riguroso de valorar la calidad de un cauce de comunicaciones es interrogar a los interesados en el proceso de comunicación. Las entrevistas realizadas deben considerarse suficientes para iniciar un proceso de reflexión, pero insuficientes para establecer conclusiones definitivas.

(ver figura 3 "Flujos de comunicación interna en el Congreso")

## FLUJOS DE COMUNICACION INTERNA EN EL CONGRESO.



insertar fig 3



Cada flecha en la figura 3 representa un flujo de comunicación. La metodología que enunciamos trataría de presentar dos aspectos en cada flujo de comunicación:

A. Describir el flujo de comunicación en cuestión.

B. Tratar de valorar el grado de satisfacción y las posibilidades de mejora de ese flujo de comunicación.

Este trabajo de análisis se desarrollaría con el detenido estudio de los 36 flujos esenciales descritos. Llegar a hacerlo es sólo cuestión de continuar con el método incoado. Por ahora, nos limitamos a dejar en reflexiones metodológicas las investigaciones sobre comunicación interna.

No obstante, antes de acabar con estas notas sobre la comunicación formal interna en el Congreso de los Diputados parece oportuno exponer algunas opiniones conflictivas y recordar que un resumen de las investigaciones relevantes publicadas recientemente ha sido expuesto más arriba.

**UNA CUESTION CRITICABLE EN EL GRAFICO 3. DE SI LOS FLUJOS DE COMUNICACION CON EL PUEBLO SON COMUNICACION INTERNA.**

La respuesta es tan clara como tajante: no. Los flujos de comunicación entre el pueblo y el Congreso de los Diputados no son comunicación interna en la

organización. Sin embargo, los introducimos en el esquema para una mejor comprensión de los procesos que se describen y valoran. Si la inclusión del pueblo en el esquema oscurece la cuestión, suprimase ésa y cuantas partes del esquema la entorpezcan. Pero, en defensa de la inclusión, debemos decir que la permanente presencia del pueblo, como razón última de la existencia de la institución, avalan su presencia, de manera que ilumine a quien lo desee, pero que a nadie estorbe.

#### **EL GRUPO PARLAMENTARIO COMO UNIDAD COMUNICATIVA BASICA EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.**

La decisiva importancia del Grupo parlamentario en los proceso de comunicación externa puede constatarla cualquier observador avisado. Las noticias aparecidas en los medios de comunicación casi nunca se refieren a flujos informativos cuyo origen sea el Congreso como institución, o las decisiones de sus órganos de gobierno. Lo relevante es lo que parte de los Grupos parlamentarios o de los representantes individuales en tanto que representan a un Grupo o tienen gran influencia en las decisiones del Grupo al que pertenecen. En cualquier caso, el esquema de la figura 3 es una muestra gráfica de lo que decimos.

Un dato -entre muchos- resulta revelador y avala la importancia del Grupo parlamentario como unidad comunicativa básica, frente a las reducidas posibilidades de establecer flujos de comunicación por parte de Diputados aislados: en España, los secretarios de prensa que trabajan en el Congreso, dependen del Grupo parlamentario, sin embargo, en los Estados Unidos donde la unidad comunicativa básica es el congresista

individual, nos encontramos con que los secretarios de prensa están en los equipos personales de los congresistas, y se detecta que el número de personas dedicadas en exclusiva a tareas de comunicación excede el número de miembros del Congreso.

**PERSONAL DEDICADO A LA PRENSA EN LOS EQUIPOS DE TRABAJO DE LOS MIEMBROS DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES DE LOS ESTADOS UNIDOS.**

	Año 1970	Año 1974	Año 1978	Año 1982	Año 1986	Año 1990	Año 1993
Congresistas con secretario de prensa a tiempo completo en Washington.	54	135	185	226	243	242	223
Congresistas con secretario de prensa a tiempo parcial en Washington.	2	17	31	32	45	75	81
Congresistas con un secretario de prensa en Washington y otro en el distrito electoral.	1	5	1	1	4	9	17
Congresistas sin Secretario de prensa	366	263	193	154	112	82	74

Fuente: COOK (1993). Conferencia Cursos de Verano U. Complutense.

La cuestión abierta no es si podemos considerar al Grupo parlamentario como pieza clave de los procesos de comunicación interna, cuya respuesta necesariamente debe ser afirmativa, sino que la duda se desplaza a si es o no conveniente que los hechos sigan siendo así. Esta polémica que llevado a plantear la supresión de los parlamentarios individuales, en favor de la "tiranía de los Grupos".

## **CAPITULO 8**

### **UNA DESCRIPCION DE LOS INSTRUMENTOS O MEDIOS DE INFORMACION FORMALES DEL DIPUTADO.**

## UNA DESCRIPCION DE LOS INSTRUMENTOS O MEDIOS DE INFORMACION FORMALES DEL DIPUTADO

Lo propuesto hasta ahora son algunas ideas sobre cómo acercarse al estudio de los flujos de comunicación interna que existen en el Congreso de los Diputados. El desarrollo de la metodología expuesta puede ser útil para conocer mejor los flujos de comunicación en la organización. El capítulo que ahora comienza trata de presentar una perspectiva alternativa que podría calificarse como meramente descriptiva.

En el desarrollo de esta parte del trabajo no se trata de someterse a un sistema que permita detectar qué elementos sufren incomunicación o cuales están sobresaturados. Eso se consigue mejor a partir de los métodos de estudio desarrollados en puntos anteriores. El objetivo de estas líneas es describir, tal como es en la actualidad, la realidad comunicativa de la organización del Congreso de los Diputados. Realidad en la que entraremos desde la perspectiva del Diputado individual. Se trata, por tanto, de responder a la pregunta ¿Con qué instrumentos comunicacionales cuenta el Diputado para informarse?

Empezamos describiendo los instrumentos informativos que la **Secretaría General del Congreso de los Diputados** pone al servicio de los Diputados para suministrarles información; a continuación nos detendremos en lo que hemos denominado instrumentos informativos "jurídico-formales"; y ya en el siguiente capítulo hablamos de tres de los instrumento de información que pasan por ser los cauces más adecuados para que la opinión pública llegue al Congreso de los

Diputados: las informaciones facilitadas por el Servicio de Documentación, por el Defensor del Pueblo y por las encuestas.

#### **LA INFORMACION PROCEDENTE DE LA SECRETARÍA GENERAL.**

Los Diputados y Senadores cuentan, para llevar a cabo sus funciones, con el apoyo de la Administración Parlamentaria. Se trata de un conjunto organizado de medios personales y materiales regido por el Secretario General del Congreso de los Diputados y por el Letrado Mayor del Senado, según se trate de una u otra Cámara; el primero de ellos actúa asimismo como Letrado Mayor de la Cortes Generales. La Secretaría General actúa bajo las directrices marcadas, tanto por la Mesa, de acuerdo con la competencia atribuida a la misma por el art. 31.1 del Reglamento del Congreso para "adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámara", como por el Presidente al que, según el art. 32.1 del Reglamento corresponde asegurar "la buena marcha de los trabajos".

"La Administración Parlamentaria es, en este sentido, una organización servicial, por estar al servicio del Parlamento y, por tanto, de la opinión pública" (PAESA y GONZALO 1993:318)

Un esquema de la distribución de la Secretaría General del Congreso de los Diputados sería el siguiente:

SECRETARIO GENERAL

- Gabinete del Secretario General.
- Departamento de Asesoría Jurídica.
- Servicio de Prensa.
- Dotación de Seguridad.

#### SECRETARIO GENERAL ADJUNTO

- Unidad de coordinación del Tesauero

#### DIRECCION DE ASISTENCIA TECNICO-PARLAMENTARIA

- Departamento de Asistencia Jurídica
- Departamento de Registro y Distribución de Documentos.
- Servicio de Tratamiento administrativo de la Base de Datos.
- Area de Gestión de las Publicaciones Oficiales.
- Departamento de Redacción del Diario de Sesiones.
- Servicio de Redacción del Diario de Sesiones.

#### DIRECCION DE COMISIONES

- Departamento de Asistencia Administrativa a las Comisiones.
- Area de Tratamiento Administrativo de la Base de Datos.
- Primer Area de Comisiones Permanentes Legislativas.
- Segunda Area de Comisiones Legislativas.
- Area de Comisiones no Legislativas

#### DIRECCION DE ESTUDIOS Y DOCUMENTACION

- Departamento de Estudios.
- Departamento de Estudios Comunitarios y de Derecho comparado.
- Departamento de Documentación.

- Departamento de Biblioteca.
- Departamento de Archivo.
- Servicio de Publicaciones.

#### DIRECCION DE GOBIERNO INTERIOR

- Departamento de Personal y Gobierno Interior.
- Servicio de Acción Social.
- Gabinete Médico.

#### DIRECCION DE RELACIONES PARLAMENTARIAS

- Departamento de Relaciones Interparlamentarias.
- Departamento de Protocolo.
- Servicio de Información.

#### DIRECCION DE INFORMATICA

- Area de Explotación y Gestión.
- Area de Desarrollo.
- Area de Sistemas.

#### DIRECCION DE ASUNTOS ECONOMICOS

- Departamento de Caja de Cortes Generales.
- Departamento de Caja Congreso de los Diputados.
- Departamento de Infraestructura e Instalaciones.
- Servicio de Materiales e Instalaciones.
- Departamento de Adquisiciones y Suministros.
- Servicio de Contratación.

#### INTERVENCION

- Oficina de Contabilidad



## **PRINCIPALES ORGANOS CON FUNCIONES INFORMATIVAS EN LA SECRETARIA GENERAL DEL CONGRESO.**

### **1. DIRECCION DE ASISTENCIA TECNICO-PARLAMENTARIA.**

#### **DEPARTAMENTO DE ASISTENCIA JURIDICA.**

Citamos este Departamento para hacer constar que las funciones que desempeña no son exactamente informativas, sino como su denominación hace suponer, realiza tareas de asesoramiento y asistencia jurídica a los órganos superiores de la Cámara: Pleno, Mesa del Congreso, etc.

#### **DEPARTAMENTO DE REDACCION DEL DIARIO DE SESIONES.**

#### **SERVICIO DE REDACCION DEL DIARIO DE SESIONES.**

#### **DIARIO DE SESIONES.**

Elaborado a partir de las transcripciones taquigráficas realizadas por funcionarios cualificados. Se realizan tanto del Pleno como de las Comisiones. Son suficientemente conocidas y parece claro, por otra parte, que la misión de los diarios de sesiones no es esencialmente comunicativa sino de fijación de los términos del debate, de forma que consten tal y como ocurrieron, con fines esencialmente históricos y jurídico-políticos.

## **2. DIRECCION DE ESTUDIOS Y DOCUMENTACION.**

### **DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS.**

Las funciones del Departamento de Estudios están expuestas en la descripción de las actividades que desempeña el personal incorporado al Departamento hecha en la Plantilla Orgánica del Congreso de los Diputados. Entre las funciones atribuidas cabe destacar la elaboración de informes, dictámenes y propuestas de acuerdos sobre materias parlamentarias y constitucionales; y la elaboración de manuales de procedimiento parlamentario con formularios para las distintas iniciativas.

Destaca por su periodicidad el Boletín de Jurisprudencia Constitucional en el que el Departamento de Estudios da cuenta de las recientes disposiciones del Tribunal Constitucional.

### **DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS COMUNITARIOS Y DE DERECHO COMPARADO.**

Tiene como funciones asignadas -según las disposiciones reguladoras de la Plantilla Orgánica de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, publicada en BOCG, Serie E, nº199 de 25 de julio de 1989- el asesoramiento jurídico en materias de Derecho Comunitario y Comparado. Departamento de carácter técnico-jurídico.

### **DEPARTAMENTO DE DOCUMENTACION**

Por su estrecha relación con los fines de este trabajo lo desarrollamos aparte en el capítulo 9.

### 3. DEPARTAMENTO DE BIBLIOTECA.

Conforme a la Plantilla Orgánica de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, publicada en BOCG, Serie E, nº199 de 25 de julio de 1989 la organización de la Biblioteca del Congreso de los Diputados puede resumirse, según el personal que trabaja en el Departamento de siguiente modo:

#### Jefatura de la biblioteca

<u>Personal</u>	<u>Funciones</u>
Jefe de Departamento	Organización, coordinación, impulso y dirección de las tareas encomendadas a las distintas Areas del Departamento, garantizando el adecuado incremento, control y conservación de los fondos y el apoyo bibliográfico necesario para los trabajos parlamentarios. Jefatura del personal adscrito al Departamento.
Administrador	Tareas de apoyo y gestión de adquisiciones, contabilidad, preparación y tramitación de expedientes derivados de aquellas.
Administrativo	Tareas de taquimecanografía, archivo, registro, calculo elemental, trámite y, en general, cuantas sean necesarias para el apoyo administrativo del Departamento o su titular.

Area de Proceso Técnico de la Biblioteca

<u>Personal</u>	<u>Funciones</u>
Responsable de Area	Coordinación, impulso y control del área. Concretamente, tareas de control, catalogación, clasificación, selección y adquisiciones y revisión y conservación del fondo histórico-bibliográfico.
Bibliotecario	Colaboración y realización de las tareas de catalogación, clasificación, selección de adquisiciones y revisión y conservación del fondo histórico-bibliográfico, y de aquellas otras análogas que se le encomienden.
2 administrativos	Tareas administrativas del Departamento.
2 ujieres	Tareas de reproducción, porteo y acceso a fondos.

Area de Información Bibliográfica de la Biblioteca

<u>Personal</u>	<u>Funciones</u>
Responsable de área	Recepción y orientación del usuario, información bibliográfica, servicio de referencia, información bibliotecaria y atención a los investigadores.
2 bibliotecarios	Colaboración con el responsable del área y tareas análogas.
2 administrativos	Tareas administrativas del Departamento.
3 ujieres	Tareas de atención general de usuarios.

#### 4. DEPARTAMENTO DE ARCHIVO.

Conforme a la Plantilla Orgánica de la Secretaría General del Congreso de los Diputados publicada en BOCG, Serie E, nº199 de 25 de julio de 1989, el personal y las funciones del Departamento de Archivo son las siguientes:

<u>Personal</u>	<u>Funciones</u>
Jefe del Departamento	Organización y coordinación de las tareas de gestión del archivo de la Cámara. Supervisión de las tareas de instalación, reproducción, restauración, organización (clasificación y ordenación), descripción (inventariación y catalogación) y difusión y consulta de los expedientes. Expedir copias, certificaciones, etc. Jefatura inmediata del personal adscrito al Departamento.
4 archiveros	Colaboración con el Jefe de Departamento en las tareas asignadas, bien en la Unidad de Fondos Parlamentarios o en la Unidad de Fondos Administrativos.
5 administrativos	Tareas administrativas del Departamento.
2 ujieres	Tareas de reproducción, porteo, custodia, acceso a fondos y cuantas análogas se le encomienden.

## 5. SERVICIO DE PRENSA.

El Servicio de Prensa del Congreso de los Diputados depende directamente del Secretario General.

### ORGANIZACION DEL SERVICIO DE PRENSA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.

Conforme a lo establecido en la Plantilla Orgánica de la Secretaría General del Congreso de los Diputados publicada en BOCG, Serie E, nº199 de 25 de julio de 1989, a continuación se detallan las funciones y el personal del Servicio de Prensa del Congreso de los Diputados.

<u>Personal</u>	<u>Funciones</u>
Jefe de Servicio	Asistencia al Secretario General en materia de prensa y relaciones con los medios de comunicación (redacción de notas de prensa, convocatoria de reuniones con periodistas, distribución de informaciones específicas...). Propuesta y control de la concesión de acreditaciones a los medios de comunicación. Relación con los jefes de prensa de los Grupos Parlamentarios y de las Administraciones Públicas a fin de facilitar su labor dentro de la Casa. Relación permanente con los medios de comunicación. Elaboración de informes o resúmenes de prensa. Supervisión de las instalaciones técnicas puestas a disposición de los informadores.

Asesor de Prensa	Colaboración en las tareas encomendadas a la unidad bajo la supervisión del Jefe de Servicio. Preparación y control de los Boletines de Prensa (diario, fin de semana y semanal). Seguimiento de la documentación e información solicitada por los medios de Comunicación, acreditados y no acreditados. Elaboración de Boletines de Prensa monográficos. Apoyo al Jefe de Servicio.
Técnico	Gestión ordinaria de los asuntos que se le encomienden. Redacción de oficios y comunicaciones. Examen de expedientes, elaboración de resúmenes y notas sobre el estado de los asuntos. Confección de los boletines de prensa bajo la supervisión del Asesor y del Jefe de Servicio. Recepción y distribución de correspondencia. Tramitación de credenciales. Gestión del Listín de Diputados. Etc.
4 administrativos	Trabajos de mecanografía, archivo, atención de llamadas, agenda de gestiones, manejo de terminales de informática y teletipos y, en general, cuantos se requieran para el apoyo administrativo al Departamento.



## EL RESUMEN DE PRENSA

De entre las funciones del Servicio de Prensa del Congreso de los Diputados, la elaboración de los resúmenes de prensa merece un tratamiento más detenido ya que es, propiamente, una tarea de información a los Diputados (a algunos Diputados) y a los altos funcionarios de la Cámara. El resto de las funciones del Servicio de Prensa tienen un carácter organizativo, vinculado con los medios de comunicación pero no propiamente informativo. Por ejemplo, tramitación de acreditaciones a informadores, organización de ruedas de prensa, etc.

En el Congreso de los Diputados se han elaborado distintos tipos de resúmenes de prensa. Actualmente los Grupos parlamentarios no elaboran su propio resumen sino que han optado por entregar dossiers personalizados por temas a determinados parlamentarios con responsabilidades concretas en una determinada materia. Esta función en los Grupos parlamentarios la hacen los gabinetes de prensa del Grupo.

A los esfuerzos realizados por los Grupos parlamentarios se añade el resumen de prensa realizado por la Servicio de Prensa del Congreso. El resumen institucional no se distribuye entre todos los miembros de la Cámara. Según Jesús Serrano, actual Jefe de prensa del Congreso de los Diputados, se hacen unas cincuenta copias que se reparten entre los miembros de la Mesa del Congreso, presidentes de Comisiones, portavoces, Grupos parlamentarios y altos funcionarios de la Cámara.

El resumen consta de fotocopias de los diarios madrileños de difusión nacional y clasifica las fotocopias en secciones. A saber: Primeras páginas, Editoriales, Parlamento, Nacional e Internacional. La más extensa es la de Parlamento.

Se trata de recoger todo lo que se refiera de algún modo a la vida parlamentaria. De manera que quedan recogidas copias de todas las noticias en las que salga cualquier Diputado, o se refieran a cualquier comparecencia o, incluso, cualquier declaración realizada en el Congreso aunque el tema no esté debatiéndose en ningún ámbito parlamentario.

El resumen de prensa se ha convertido en una necesidad para el trabajo en las Cámaras, prueba de ello es que los parlamentarios que no lo reciben suelen quejarse en su respuesta al cuestionario planteado en la investigación del que damos cuenta más adelante. Parece aconsejable articular un sistema de distribución del resumen de prensa a todos los Diputados los días en que hay Pleno.

## **6. DIRECCION DE RELACIONES PARLAMENTARIAS.**

### **SERVICIO DE INFORMACION.**

El Servicio de Información de la Dirección de Relaciones Parlamentarias tiene como misión el suministro de información al público en general, instituciones y organismos, excluidos los medios de comunicación, de todas la actividades de la Cámara.

En lo que se refiere al estudio de los medios de información de los Diputados hay que señalar que el Servicio de Información se ocupa de la realización y distribución del calendario de actividades diario y semanal, control de los tableros de anuncios situados en los edificios parlamentarios, entrega a los Diputados de las Actas taquigráficas de Plenos y Comisiones, distribución de los listados de votaciones a los Grupos parlamentarios, así como archivo y control de los mismos.

## **7. BOLETIN DE INFORMACION.**

El Boletín de Información es el documento de comunicación interna por excelencia dentro del Congreso de los Diputados. Se distribuye entre todos los miembros de la Cámara y altos funcionarios. Su principal función es dar cuenta exacta de la situación de los trabajos que se están realizando en el Congreso y de cuales son los que previsiblemente se van a realizar en el futuro. Se realiza con una periodicidad semanal en los momentos en que las Cortes están reunidas.

Su contenido se divide en dos grandes materias: actividades del Pleno y las Comisiones, por un lado; y documentación, tanto española como de la CE, por otro.

Adjunto el índice esquemático de la primera de las partes como muestra de su contenido:

### **A) Pleno de la Cámara.**

#### **I. Pleno**

A) Asuntos susceptibles de ser incluidos en la próxima sesión plenaria.

B) Asuntos incluidos en la próxima sesión plenaria.

II. Asuntos relevantes presentados en registro desde la aparición del último boletín.

B) Comisiones de la Cámara.

De las catorce comisiones del Congreso de los Diputados y de las seis más que son mixtas con el Senado se especifican de una en una el trabajo pendiente dividido en:

1. Proyectos y proposiciones de ley o convenios internacionales;
2. Propositiones no de ley;
3. Preguntas;
4. Comparecencias;
- y 5. otros.

La extensión de este último apartado suele ser de unas 150 páginas, repleto de información notablemente condensada. Esto da idea del cúmulo de información que contiene.

## ESTUDIO DESCRIPTIVO DE LOS CAUCES "JURIDICO-FORMALES" DE ACCESO DE LA INFORMACION AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.

Quien mejor ha estudiado los instrumentos de información contenidos en las normas reguladoras de la función parlamentaria en nuestro derecho es el Letrado de las Cortes Fernando Santaolalla al que, obligadamente, tenemos que seguir en estas páginas. Su trabajo viene recogido tanto en la monografía sobre los instrumentos de información del Parlamento -fruto maduro de sus investigaciones para obtener el grado de doctor-, como el resumen que viene contenido en el "Derecho Parlamentario Español", libro de cabecera de todos los especialistas en Derecho parlamentario.

### 1. INTERPELACIONES

"Las interpelaciones son preguntas dirigidas al Gobierno sobre materias de carácter general o de particular relieve político, que suelen provocar la apertura de un debate que, eventualmente, termina con la votación de una moción en la que la Cámara fija su posición respecto al asunto debatido" (SANTAOLALLA 1990: 410).

Las interpelaciones cuentan con una antigua tradición en nuestro parlamentarismo. El Reglamento del Congreso de 1838 contenía ya una puntual regulación de este procedimiento. En general, la regulación de las interpelaciones se ha ajustado a la descripción dada.

La Constitución de 1978 regula expresamente este procedimiento. El art. 111 de la Constitución contempla la existencia, determinando que los Reglamentos del Congreso y del Senado establecerán un tiempo mínimo semanal para su debate, y llega, incluso a fijar que toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición. El texto dice así:

"1. El Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se le formulen en las Cámaras. Para esta clase de debate los Reglamentos establecieron un tiempo mínimo semanal.

2. Toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición"

A través del Reglamento del Congreso se ha procurado delimitar el objeto de las interpelaciones con vistas a evitar un empleo injustificado del instituto. Su art. 181.1 establece

"1.Las interpelaciones habrán de presentarse por escrito ante la Mesa del Congreso y versarán sobre los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general, bien del Gobierno o de algún departamento ministerial".

2. La Mesa calificará el escrito y, en caso, de que su contenido no sea propio

de una interpelación, conforme a lo establecido en el apartado precedente, lo comunicará a su autor, para su conversión en pregunta con respuesta oral o por escrito".

Las interpelaciones, por tanto, "se hallan sujetas al trámite de calificación, competencia de la Mesa de la Cámara, que entraña un juicio de admisibilidad. Lógicamente, al hallarse más delimitado el contenido de las interpelaciones, ese juicio ha de ser más estricto que en el caso de las preguntas" (FERNANDEZ SEGADO 1992: 654)

Sobre la tramitación de interpelaciones, el art.182.1 del Reglamento del Congreso dispone que:

"transcurridos quince días desde la publicación de la interpelación, la misma estará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno".

Con posterioridad al Reglamento del Congreso -explica Santaolalla- se ha regulado un trámite para las interpelaciones urgentes. (Resolución de la Presidencia del Congreso BOCG, Serie E, nº1, de 17 de septiembre). En este caso deben presentarse entre el martes y el jueves de la semana anterior a aquella en que se pretenda su debate, siendo el Presidente quien aprecia esta urgencia. En las sesiones de una misma semana no reservadas para asuntos determinados pueden incluirse hasta dos interpelaciones urgentes.

El artículo 183 del Reglamento del Congreso expone el procedimiento de sustanciación de las interpelaciones en los términos siguientes:

"1. Las interpelaciones se sustanciarán ante el Pleno, cabiendo un turno de exposición por el autor de la interpelación; la contestación del Gobierno y sendos turnos de réplica. Las primeras intervenciones no podrán exceder de diez minutos, ni las de réplica, de cinco.

2. Después de la intervención de interpelante e interpelado, podrá hacer uso de la palabra un representante de cada Grupo parlamentario, excepto de aquel de quien proceda la interpelación, por término de cinco minutos, para fijar su posición".

El desarrollo del citado artículo 111.2 de la Constitución lo hace el Reglamento del Congreso a través del art. 184:

"1. Toda interpelación podrá dar lugar a una moción en que la Cámara manifieste su posición.

2. El Grupo Parlamentario interpelante o aquel al que pertenezca el firmante de la interpelación, deberá presentar la moción en el día siguiente al de la sustanciación de aquélla ante el Pleno. La moción, una vez admitida por la Mesa, se incluirá



en el orden del día de la siguiente sesión plenaria, pudiendo presentarse enmiendas hasta seis horas antes del comienzo de la misma. La Mesa admitirá la moción si es congruente con la interpe-  
lación."

La inmensa mayoría de las interpelaciones que han llegado a ventilarse, lo han sido por el procedimiento de urgencia. De las ordinarias casi todas han acabado transformándose en preguntas de contestación escrita al amparo del artículo 182.3.

# **LAS INTERPELACIONES EN CIFRAS.**

## Interpelaciones I Legislatura

-presentadas 385

-tramitadas 381

## Interpelaciones ordinarias II Legislatura

<u>Autor</u>	<u>Presentadas</u>	<u>No tramitadas</u>	<u>Tramitadas</u>	<u>Tramitadas como preguntas</u>
<u>Iniciativa de Grupos:</u>				
Grupo Popular	27	6	3	18
Minoría Catalana	3	1	0	2
<u>Iniciativa Diputados:</u>				
Grupo Popular	21	5	0	16
Grupo Centrista	1	1	0	0
Minoría Catalana	4	0	3	1
Grupo Mixto	10	2	2	6
<b>TOTAL</b>	<b>66</b>	<b>15</b>	<b>8</b>	<b>43</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la Memoria de la II Legislatura.

Interpelaciones urgentes II Legislatura

<u>Autor</u> <u>Grupos</u> <u>Parlamentarios:</u>	<u>Presentadas</u>	<u>No tramitadas</u>	<u>Tramitadas</u>
Popular	71	31	40
Centrista	7	6	1
Minoría Catalana	22	14	8
Vasco	1		1
Mixto	4		4
Minoría Catalana y Vasca	1		1
<u>Iniciativa de</u> <u>Diputados:</u>			
Popular	12	5	7
Centrista	3	1	2
Minoría Catalana	6	5	1
Vasco	6	4	2
Mixto	11	10	1
<b>TOTAL</b>	<b>144</b>	<b>76</b>	<b>68</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Memoria de la II Legislatura.

Interpelaciones ordinarias III Legislatura

Interpelaciones urgentes III Legislatura

	<u>Presentadas</u>	<u>No debatidas</u>	<u>Debatidas</u>
Grupo CDS	19	3	16
G. Coalición Popular	73	22	51
G. Minoría Catalana	19	11	8
G. Mixto	13	6	7
G. Mixto ADC	29	12	17
G. Mixto AIU-IC	11	3	8
G. Mixto APL	6	1	5
G. Vasco PNV	6	3	3
G. Socialista	1	1	
<b>TOTAL</b>	<b>177</b>	<b>62</b>	<b>115</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Memoria de la III Legislatura.

## PREGUNTAS

SANTAOLALLA (1990: 390) centra la cuestión cuando explica que "las preguntas son instrumentos de que disponen los parlamentarios para obtener información del Gobierno sobre cuestiones puntuales, concretas. Se trata de medios de inspección de carácter individual, en el sentido de que cualquier Diputado o Senador puede formularlas por sí mismo y sin apenas requisitos.

Las preguntas tienen como sujeto pasivo al Gobierno y a cada uno de sus componentes. En ningún país es lícito formular estas cuestiones a órganos independientes, como el Jefe del Estado, Tribunal Constitucional, Jueces y Magistrados, etc. Además las preguntas han de dirigirse al Gobierno sobre materias de las que directa o indirectamente sea responsable. No son admisibles si se refieren a materias que son competencia de otros órganos. Esto se daría en nuestro país con asuntos competencia de las Comunidades Autónomas, Provincias o Municipios, por ejemplo.

Las preguntas deben tener un objeto preciso, como corresponde a su característica de ser el medio más rápido y ligero de información parlamentaria. De esta forma se favorece una contestación puntual, sin dilaciones, y, a la vez, la contestación de más preguntas formuladas por mayor número de parlamentarios. Se diferencian de las interpelaciones en que, normalmente, deben reservarse para el debate de las cuestiones de relevancia general o de marcado interés político, donde se necesita dedicar mayor tiempo. (cfr. SANTAOLALLA 1990: 390)

Las preguntas pueden clasificarse según el tipo de respuesta que solicite el Diputado o Senador: las preguntas pueden ser contestadas en forma oral, tanto en Pleno como en Comisión; o bien las preguntas pueden ser contestadas de forma escrita. En cualquier caso, tanto unas como otras, deben formularse mediante escrito.

Las preguntas de contestación oral tienen la ventaja de que permiten la réplica inmediata, aunque brevísima, al Ministro de turno. Por su parte las preguntas de contestación escrita, gracias a la precisión que brinda el lenguaje escrito, permiten ajustar mejor la respuesta a lo que se demanda. Resultan singularmente adecuadas para asuntos técnicos de mayor complejidad y tienen la ventaja de no depender del tiempo disponible por el Pleno o la Comisión correspondiente.

#### **LAS PREGUNTAS EN LA CONSTITUCION.**

Las Preguntas no son una novedad en la legislación parlamentaria. Desde 1847 los Reglamentos de las Cámaras contemplan esta institución. Lo llamativo de la actual regulación es que este instrumento de información ha sido constitucionalizado. Especialmente si, como parece razonable, "la regulación detallada de las preguntas corresponde a los reglamentos y en muchas Constituciones el instituto no viene recogido en su texto" (DE ESTEBAN y LOPEZ GUERRA 1982: 199). Los autores citados señalan como ejemplo de Constituciones en las que no aparecen las preguntas parlamentarias las de Alemania e Italia.

El artículo 111.1 de la Constitución, como vimos, afirma:

"el Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se les formulen en las Cámaras. Para esta clase de debate los Reglamentos establecerán un tiempo mínimo semanal".

Este texto obliga a los Reglamentos del Congreso y del Senado a regular las preguntas, empresa que acometen en los art 185-192 del Reglamento del Congreso y 160-169 del Reglamento del Senado, estableciendo el llamado por los británicos question time. La fórmula empleada por la Constitución parece inspirada en el art. 48 de la Constitución francesa de 1958.

#### **REGULACION REGLAMENTARIA.**

Aunque el Reglamento del Congreso no contiene una definición general de las preguntas parlamentarias SANTAOLALLA (1990:401) deduce del art.188.1 que el objeto de toda pregunta es "la interrogación sobre un hecho, una situación o una información, sobre si el Gobierno ha tomado o va a tomar alguna providencia en relación con un asunto, o si el Gobierno va a remitir al Congreso algún documento o a informarle acerca de algún extremo".

La posibilidad de solicitar información por medio de preguntas es un Derecho reconocido a cada Diputado a título individual. "La tramitación de las preguntas no

requiere ni del visto bueno del Grupo Parlamentario al que pertenezca el Diputado o Senador que formula la pregunta, ni mucho menos de la aprobación de la Cámara o, en su caso, la Comisión. Es cierto que toda pregunta está sujeta a un "juicio de admisibilidad" por parte de la Mesa de la Cámara, que debe calificar el escrito y admitirlo si se ajusta a las previsiones reglamentarias; sin embargo, estamos en presencia de un trámite puramente formal. Las únicas preguntas reglamentariamente inadmisibles son las que respondan al exclusivo interés personal de quien las formula o de cualquier otra persona singularizada, o aquellas que supongan una consulta de índole estrictamente jurídica (...) o que vertieren conceptos ofensivos al decoro". (FERNANDEZ SEGADO 1992: 653-4) Así, el art.185 que abre la regulación reglamentaria de la materia dispone que

"los Diputados podrán formular preguntas al Gobierno y a cada uno de sus miembros".

Y el 186.2 concreta:

"No será admitida la pregunta de exclusivo interés personal de quien la formula o de cualquier otra persona singularizada, ni la que suponga consulta de índole estrictamente jurídica".

Por razones de funcionalidad fácilmente comprensibles, las disposiciones reglamentarias priman la tramitación escrita de las preguntas. Y de entre las orales se procura reservar para el Pleno las de mayor trascendencia o, sin más, las que las circunstancias



políticas lleven a una posición de protagonismo. Así el art. 187 establece que

"en defecto de indicación se entenderá que quien formula la pregunta solicita respuesta por escrito, y si solicitara respuesta oral y no lo especificara, se entenderá que esta ha de tener lugar en la Comisión correspondiente".

#### **LAS PREGUNTAS CON RESPUESTA ORAL ANTE EL PLENO.**

El art 191 del Reglamento concreta lo previsto en el art. 111.1 de la Constitución sobre la necesidad de tiempo dedicado a las preguntas en los siguientes términos:

"las semanas en que exista sesión ordinaria del Pleno se dedicarán, por regla general, dos horas, como tiempo mínimo, a preguntas e interpelaciones".

Aunque el inciso, "por regla general", podría haber supuesto una sencilla vía de eludir el necesario tiempo que debe dedicarse a las preguntas, la realidad parlamentaria ha hecho una aplicación ajustada a la letra y al espíritu constitucional, dedicando, en la práctica totalidad de las semanas, el tiempo previsto a las preguntas.

Respecto a la inclusión de las preguntas en el orden del día el art. 188.1 del Reglamento del Congreso establece:

"Los escritos se presentarán con la antelación que fije la Mesa, y que nunca será superior a una semana ni inferior a cuarenta y ocho horas".

A esta disposición hay que añadir lo expresado en el 188.4 in fine del Reglamento del Congreso que señala que:

"(...) Las preguntas presentadas y no incluidas en el orden del día, y las incluidas y no tramitadas, deberán ser reiteradas, si se desea su mantenimiento para la sesión plenaria siguiente".

Esta regulación pretende que las preguntas que se debatan ante el Pleno tenga verdadera actualidad e interesen al conjunto de la Cámara.

En las normas expuestas, por contra, cabe criticar la rigidez de los plazos establecidos.

El modo de inclusión de las preguntas en el orden del día viene regulado en el artículo 188.2 en que se establece lo siguiente:

"Las preguntas se incluirán en el orden del día, dando prioridad a las presentadas por Diputados que todavía no hubieren formulado preguntas en el Pleno en el mismo periodo de sesiones. Sin perjuicio de este criterio, el Presidente, de acuerdo con la Junta de

Portavoces, señalará el número de preguntas a incluir en el orden del día de cada sesión plenaria y el criterio de distribución entre Diputados correspondientes a cada Grupo parlamentario".

"Aunque no es muy claro este precepto, parece combinar dos criterios para la inclusión de las preguntas en el orden del día: por un lado, prioridad para las presentadas por Diputados que no hubieran formulado preguntas en el correspondiente periodo de sesiones, y, por otro, distribución entre los Grupos del número de preguntas explanables en cada sesión. No se especifica si esta distribución ha de ser proporcional a la importancia numérica de cada Grupo, dejando que sea el Presidente, de acuerdo con la Junta de Portavoces, quien lo interprete en cada caso. Pero lo más problemático es si los dos criterios son excluyentes entre sí, y en qué forma, o si, por el contrario, deben aplicarse conjuntamente. Aunque esta última parece, a primera vista, la interpretación más correcta, será la práctica reglamentaria, una vez más, quien determine el concreto alcance de esta disposición" (SANTAOLALLA 1990:404).

Conviene tener en cuenta que según el art.188.4 el Gobierno podrá solicitar, motivadamente, en cualquier momento, y por una sola vez respecto de cada pregunta, que sea retrasada hasta la siguiente sesión plenaria. No se determina quien debe decidir sobre la solicitud de aplazamiento, pero hay que suponer que corresponde a la Mesa del Congreso y que el aplazamiento es habitualmente concedido.

El Reglamento regula el modo en que debe desarrollarse el debate. El art.188.3 establece que

"En el debate, tras la escueta formulación de la pregunta por el Diputado, contestará el Gobierno. Aquél podrá intervenir a continuación para replicar o repreguntar, y tras la nueva intervención del Gobierno, terminará el debate. Los tiempos se distribuirán por el Presidente y los intervinientes, sin que en ningún caso la tramitación de la pregunta pueda exceder de cinco minutos. Terminado el tiempo de una intervención, el Presidente automáticamente dará la palabra a quien deba intervenir a continuación o pasará a la cuestión siguiente".

**LAS PREGUNTAS CON RESPUESTA ORAL EN EL PLENO EN CIFRAS.**

**I Legislatura**

Presentadas        285  
Tramitadas        275

**II Legislatura**

	<u>Presentadas</u>	<u>No tramitadas</u>	<u>Tramitadas</u>
G.P. Socialista	132	28	104
G.P. Popular	1.167	454	713
G.P. Centrista	73	18	55
G.P. M. Catalana	74	25	49
G.P. Vasca	18	5	13
G.P. Mixto	69	34	35
<b>TOTAL</b>	<b>1.533</b>	<b>564</b>	<b>969</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Memoria de la II Legislatura.

III Legislatura

	<u>Presentadas</u>	<u>Inadmitidas</u>	<u>Retiradas</u>	<u>Decaidas por exceso de cupo</u>	<u>Contestadas</u>
Grupo CDS	190	5	15	26	144
G. C. Popular	584	34	34	92	423
G.M. Catalana	156	9	4	47	96
G. Mixto	127	10	9	14	94
G. Mixto ADC	146	2	6	37	101
G.Mx. AIU-IC	74	2	2	20	49
G. Mixto APL	47	4	4	8	31
G. Vasco PNV	54	1	7	4	42
G. Socialista	132	2	24	1	105
<b>TOTAL</b>	<b>1.510</b>	<b>69</b>	<b>105</b>	<b>249</b>	<b>1.085</b>

Fuente: Memoria de la III Legislatura.

## **LAS PREGUNTAS CON RESPUESTA ORAL EN COMISIÓN.**

El artículo 189 del Reglamento dispone:

1. Las preguntas a las que se pretenda dar respuesta oral en Comisión estarán en condiciones de ser incluidas en el orden del día una vez transcurridos siete días desde su publicación.

2. Se tramitarán conforme a lo establecido en el apartado 3 del artículo anterior, con la particularidad de que las primeras intervenciones serán por tiempo de diez minutos, y las de réplica de cinco. Podrán comparecer para responderlas los Secretarios de Estado y los Subsecretarios.

3. Finalizado un periodo de sesiones, las preguntas pendientes se tramitarán como preguntas por escrito a contestar antes de la iniciación del siguiente período de sesiones.

**LAS PREGUNTAS QUE SOLICITAN RESPUESTA ORAL EN COMISIÓN  
EN CIFRAS**

**I Legislatura**

Presentadas 782

Tramitadas 764

Fuente: Memoria de la I Legislatura.

**II Legislatura**

	<u>Presentadas</u>	<u>Inadmitidas</u>	<u>Retiradas, decaídas o caducadas</u>	<u>Tramitadas</u>	<u>Tramitadas como pregunta escrita</u>
Socialista	4			3	1
Popular	149	20	6	54	69
Centrista	2				2
Vasco	1			1	
Mixto	109	5	12	36	56
<b>TOTAL</b>	<b>265</b>	<b>25</b>	<b>18</b>	<b>94</b>	<b>128</b>

Fuente: Memoria de la II Legislatura.



III Legislatura

	<u>Presentadas</u>	<u>Inadmitidas</u>	<u>Retiradas. decaídas o caducadas</u>	<u>Tramitadas</u>	<u>Tramitadas como pregunta escrita</u>
G. CDS	313	3	10	202	98
G. C. Popular	808	26	142	431	209
G.M. Catalana	29	1	3	21	4
G. Mixto	80	4	7	35	34
G. Mixto ADC	177	1	35	108	33
G.Mx. AIU-IC	151	1	8	90	52
G. Mixto APL	15		1	11	3
G. Vasco PNV	8			4	4
G. Socialista	12		1	8	3
<b>TOTAL</b>	<b>1.593</b>	<b>36</b>	<b>207</b>	<b>910</b>	<b>440</b>

Fuente: Memoria de la III Legislatura.

## PREGUNTAS DE CONTESTACION ESCRITA

El art.187 del Reglamento del Congreso se refiere a preguntas escritas. De él se deduce, entre otros, la expresa voluntad del legislador de fomentar el trámite escrito para las preguntas.

SANTAOLALLA lo resume del siguiente modo: "Se establece un plazo de contestación de veinte días desde la publicación de la pregunta, plazo muy superior del que, en principio, parece disponerse para las preguntas orales. De otra parte, y para adaptarse a lo que la realidad exige, se configura una prórroga de otros veinte días, la cual , sin embargo, no tiene carácter necesario, pues requiere solicitud del Gobierno y autorización expresa de la Mesa. Esta última podrá negar la prórroga, posibilidad que lógicamente deberá limitarse a supuestos en que sea manifiesto el abuso por parte del Gobierno (art.190.1 del Reglamento).

Las preguntas escritas tienen asegurada la contestación porque en el caso de que no se reciba respuesta por el Gobierno en el tiempo previsto, incluida la prórroga, se permite exigir su inclusión en el orden del día de la siguiente sesión de la Comisión competente por razón de la materia para su exposición como pregunta oral (art.190.2 Reglamento)" SANTAOLALLA 1990: 406).

**LAS PREGUNTAS QUE SOLICITAN RESPUESTA ESCRITA EN  
CIFRAS**

**I Legislatura**

Presentadas        3.892  
Tramitadas        3.255

Fuente: Memoria de la I Legislatura

**II Legislatura**

	<u>Presentadas</u>	<u>Inadmitidas</u>	<u>Retiradas, decaídas o caducadas</u>	<u>Contestadas</u>
Socialista	245	6	9	230
Popular	8.373	229	575	7.571
Centrista	57			57
Minoría Catalana	123	2	11	110
Vasco	12			12
Mixto	406	4	36	366
<b>TOTAL</b>	<b>9.216</b>	<b>241</b>	<b>631</b>	<b>8.346</b>

Fuente: Memoria de la II Legislatura.

III Legislatura

	<u>Presentadas</u>	<u>Inadmitidas</u>	<u>Retirada, decaída o caducada</u>	<u>Contestada</u>
G. CDS	1.248	7	142	1.099
G.C. Popular	15.108	114	1.095	13.899
G.M. Catalana	219	2	25	192
G. Mixto	669	14	54	601
G. Mx ADC	1.510	11	2	1.497
G. Mx AIU-IC	382	3	24	356
G. Mx APL	45	1		44
G. Vasco PNV	86	2	1	83
G. Socialista	190	3	8	179
<b>TOTAL</b>	<b>19.457</b>	<b>157</b>	<b>1.351</b>	<b>17.950</b>

Fuente: Memoria de la III Legislatura.

## COMISIONES DE INVESTIGACION

La Constitución de 1978 en su artículo 76 hace mención expresa de las Comisiones de Investigación:

"1. El Congreso y el Senado, y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de Investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.

2. Será obligatorio comparecer a requerimientos de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación".

"Las Comisiones de investigación constituyen un instrumento colegiado de información de las Asambleas legislativas, que implica unas facultades especiales sobre terceros extraños a las mismas". (SANTAOLALLA 1990:415)

Santaolalla explica como "tres notas básicas caracterizan a este procedimiento, principalmente frente

a otros medios de información como preguntas e interpelaciones.

A) Por un lado, supone una actuación colegiada. Así como las preguntas e interpelaciones suelen estar dejadas al uso de cada parlamentario individual, las encuestas o investigaciones parlamentarias son atributo de Comisiones o Subcomisiones, y, por tanto, conllevan la intervención de distintos Diputados o Senadores.

B) Por otro lado, estas encuestas son un instrumento ocasional de información. Las preguntas e interpelaciones tienen una aplicación numerosa y continuada en el tiempo. En cambio, el procedimiento ahora estudiado, mucho más oneroso que los anteriores, debe ser de uso esporádico, reservado para el tratamiento de cuestiones de especial importancia.

C) En tercer lugar, encierra un conjunto de facultades especiales, como exigir la presencia de funcionarios y particulares para declarar ante la Comisión correspondiente, requerir la exhibición y conocimiento de documentos y datos, sancionar las infracciones que en esta materia puedan producirse, etc. Normalmente, los Parlamentos sólo se relacionan con el Gobierno, pero las Comisiones de investigación son un supuesto especial que trasciende esa relación habitual y afecta a terceras personas. De ahí que puedan ser tipificadas como un instrumento cualificado de información.

Las Comisiones de investigación no están afectadas de una peculiar función de las Cámaras, sino que pueden

servir a todas ellas. La práctica experimentada en distintos países revela que no sólo se han utilizado con vistas a controlar al Gobierno, sino también para desarrollar una ulterior obra legislativa, para coadyuvar en la función presupuestaria del Parlamento, para actos de naturaleza jurisdiccional o para servir de cauce de expresión a las fuerzas políticas". (SANTAOLALLA 1990: 415-6)

De ESTEBAN y LOPEZ GUERRA destacaban, antes incluso de la aprobación del actual Reglamento del Congreso, como un elemento de especial importancia en las Comisiones de Investigación "el procedimiento de formación y la composición. (...) A fin de evitar que su constitución quede exclusivamente en manos de la mayoría, suele atribuirse la iniciativa a un número razonable de parlamentarios, para que la oposición pueda imponer su nombramiento incluso contra la voluntad de la mayoría. En cuanto a la composición están representadas todas las minorías parlamentarias en proporción al número de sus miembros" (ESTEBAN y LOPEZ GUERRA 1982: 203)

Sea cual sea el procedimiento, "lo normal es que las Comisiones de investigación acaben sus trabajos con la elaboración de un informe en el que se recogen sus conclusiones, acompañadas de los trabajos realizados, testigos examinados, etc. Formalmente estos informes no son más que un informe a la Cámara de los trabajos llevados a cabo por la Comisión sin que gocen de carácter vinculante". (SANTAOLALLA 1990:417). Pero políticamente su influencia puede ser enorme, aunque como es lógico, no se pueden establecer en este punto normas

generales, ya que depende de la independencia y prestigio de la Comisión, de las circunstancias políticas, etc. "Los resultados de una Comisión de investigación pueden tener consecuencias sobre la relación de confianza en caso de que las conclusiones impliquen una severa crítica al Gobierno. Sin embargo, de producirse una dimisión del Gobierno, será estrictamente voluntaria desde un punto de vista jurídico constitucional, aunque quizá pueda ser políticamente obligada. E igual sucede si, como consecuencia de la investigación realizada, se presenta una moción de censura; tanto en un caso como en otro, estas consecuencias son independientes de la Comisión de encuesta como tal". (DE ESTEBAN y LOPEZ GUERRA 1982: 204).

A lo largo de nuestra historia, sólo en la Constitución de 1978 se cita expresamente a las Comisiones de investigación. Es más, sólo algunos de los Reglamentos del Congreso contemplaban expresamente la creación y funcionamiento de las Comisiones de investigación, mientras que otros, aunque preveían las facultades y medios que suelen utilizar, haciendo así posible su existencia, no los mencionaban expresamente.

Las constituciones de la posguerra, como recoge SANTAOLALLA (1990:417), han ido constitucionalizando la regulación de las Comisiones de investigación. Así, la italiana en el art. 82; la alemana en art. 44; la griega en el art. 68.2; y la portuguesa en el art 181.1.



## **FINALIDAD DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN.**

No estamos ante un instrumento cuya exclusiva misión es controlar al Gobierno, sino ante un completo instrumento de información. "Si fuese únicamente un instrumento de control, se habría colocado en el Título V de la Constitución referente a las relaciones entre el Gobierno y las Cortes. Lejos de ello se ha insertado en el título III (de las Cortes Generales) y, más concretamente, en su capítulo I, que es el general sobre las Cámaras.

Por tanto, es enteramente posible que se dispongan investigaciones parlamentarias tanto para comprobar la actuación del Gobierno o de algún servicio público, como para conocer alguna materia con vistas a su tratamiento legislativo. Al mismo tiempo, nada impide que estas encuestas amplíen su campo de acción para abarcar aquellos otros aspectos que, aunque de menor importancia, han constituido también su objeto en el pasado. Nos referimos a las de carácter personal sobre Diputados y Senadores y a las de carácter jurisdiccional" (SANTAOLALLA 1990: 418).

En cualquier caso, siempre habrá que tener presente, que todas las Comisiones deben versar sobre un "asunto de interés público" (76.1 CE), límite impreciso frente a posibles utilizaciones meramente personales de este instituto.

## **NORMAS QUE REGULAN LA CREACIÓN DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACION.**

La creación de Comisiones de Investigaciones viene regulada en primer lugar, como se ha señalado, por la facultad concedida por la Constitución (art 76) al Congreso, al Senado, y ambas Cámaras en conjunto, para crear Comisiones de investigación. Por tanto, es posible la creación de Comisiones de investigación mixtas con miembros del Congreso y el Senado.

El art. 52 del Reglamento del Congreso establece que están legitimados para solicitar la creación de una Comisión de investigación: el Gobierno, la Mesa de la Cámara, dos Grupos parlamentarios o la quinta parte de los miembros de la Cámara. (cfr art 52.1 del Reglamento del Congreso) También el Reglamento del Senado exige para solicitar la Comisión de investigación la solicitud del Gobierno o de 25 senadores que no pertenezcan al mismo Grupo (cfr. art. 59.1 Reglamento del Senado).

"La vía empleada para la creación de estas Comisiones suele ser mociones o resoluciones de cada Cámara. Pero no hay nada que se oponga a que su creación se efectúe por ley. El inconveniente de la forma legal es que si no se fija un plazo para el funcionamiento de la Comisión, ésta dura tanto como la propia ley, pudiendo afectar a Cámaras ulteriores a aquellas que la aprobaron, con el riesgo de un posible desfase entre el mandato legal y la realidad parlamentaria, pues bien puede ocurrir que en estas legislaturas posteriores no se sienta la necesidad de desarrollar una determinada

investigación. En cambio, las investigaciones dispuestas por una resolución o moción decaen, como muy tarde, con la terminación de la legislatura que las aprobó, sin vincular a las posteriores". (SANTAOLALLA 1990: 421).

#### **LAS COMPARECENCIAS ANTE LAS COMISIONES DE INVESTIGACION.**

Como norma general el funcionamiento se ajusta al ordinario de las Comisiones. No obstante, conviene detenerse a considerar las peculiaridades en materia de comparecencias. El interés de este punto estriba en que las Comisiones de investigación pueden obligar a comparecer ante ellas a todo tipo de personas, y no sólo a los altos cargos de los Ministerios.

Las comparecencias ante las Comisiones de investigación están reguladas tanto en los Reglamentos del Congreso y del Senado, en lo que afecta a funcionamiento interno; pero además, en tanto que regulan comportamiento de personas ajenas al Parlamento ha sido necesario establecer una norma con rango de Ley Orgánica que aborde esta materia. El rango de Ley Orgánica obedece a que se ha establecido una tipificación de delitos y penas por desobediencia al mandato de comparecer. Esta regulación venía contemplada en el art. 76.2 de la Constitución que dispone que "la ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación" (la de comparecer a requerimiento de las Cámaras). Esta remisión se ha cumplido con la "Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de investigación del

Congreso y del Senado, o de ambas Cámaras" (BOE nº 126 de 26 de mayo).

El artículo primero de la LO 5/1984 dice:

"Todos los ciudadanos españoles y los extranjeros que residan en España están obligados a comparecer personalmente para informar, a requerimiento de las Comisiones de Investigación nombradas por las Cámaras Legislativas"

El art 2º 1. de la LO 5/1984 indica que

"Los requerimientos para comparecer se formularán mediante citación fehaciente de la Presidencia de la Cámara respectiva (...) en la que se hará constar:

a) La fecha del acuerdo en virtud del cual se requiere y la Comisión de Investigación ante la que se ha de comparecer.

b) El nombre y los apellidos del requerido y las señas de su domicilio.

c) El lugar, el día y la hora en que haya de comparecer el requerido, con apercibimiento de las responsabilidades en que pudiera incurrir en caso de desobediencia.

d) El tema sobre el que deba versar el testimonio.

e) La referencia expresa a los derechos reconocidos en esta Ley al requerido".

El art. 2º 2 se refiere a los plazos para notificar las comparecencias que deberá

"hacerse con quince días de antelación respecto de la fecha en que haya de comparecer el requerido. Cuando se considere que concurren circunstancias de urgente necesidad, podrá hacerse en un plazo menor, que en ningún caso será inferior a tres días".

Aunque la regulación inicial del Reglamento del Congreso hacía secretas las sesiones de las Comisiones de investigación en las que hubiera comparecencia de testigos, la presión social ha llevado a un cambio normativo que ha eliminado el secreto en favor de la publicidad.

Al levantamiento del secreto, indudable garantía para los derechos de los comparecientes, hay que añadir que el art 3º 1. de la Ley Orgánica 5/1984 establece que

"Previo conformidad del Presidente de la Comisión, el ciudadano requerido podrá comparecer acompañado de la persona que designe para asistirlo".

Además en el art. 1º 2. se establece que

"las Mesas de las Cámaras velarán porque ante las Comisiones de investigación queden salvaguardados el respeto a la

intimidad y el honor de las personas, el secreto profesional, la cláusula de conciencia y los demás derechos constitucionales".

Habrá que "tener especialmente en cuenta y por analogía, lo dispuesto en el art. 24.2 CE<sup>1</sup>. Se trata, en definitiva, de una garantía muy amplia para evitar que estas comparecencias extravasen su misión puramente informativa y se conviertan en un antejuicio de los testigos, lo que implicaría una invasión de la competencia jurisdiccional de Jueces y Tribunales. La obligación de comparecer se ve así compensada con una serie de límites, equilibrando los intereses de las Comisiones con los legítimos derechos de los comparecientes, especialmente cuando estos son particulares". (SANTAOLALLA 1990:423)

El art. 4º de la LO 5/1984 prevé el tipo de delito en que se vería incurso el que sin justificación no comparezca.

"El requerido que dejara voluntariamente de comparecer para informar ante una Comisión de Investigación incurrirá en un delito de desobediencia grave".

---

<sup>1</sup> El art 24.2 CE dice, entre otras cosas que "todos tienen derecho (...) a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia".

## TRAMITACIÓN DE LAS CONCLUSIONES.

Aunque en las Comisiones de investigación del Senado las conclusiones son publicadas antes de su discusión por el Pleno, en el Congreso de los Diputados se sigue un iter diverso. Primero, las conclusiones se incluyen en un dictamen que, posteriormente, es discutido y votado en el Pleno, publicándose las conclusiones aprobadas. E, incluso, el art 52.6 del Reglamento explicita que

"A petición del Grupo Parlamentario proponente se publicarán también en el "Boletín Oficial de las Cortes Generales" los votos particulares rechazados"

## LA CUESTION DE LA COMPATIBILIDAD DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACION CON LOS PROCESOS JUDICIALES.

La cuestión la plantea el final del art. 76.1 de la Constitución cuando señala que las conclusiones de las Comisiones de investigación "no serán vinculantes para los Tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas".

No hay inconveniente, desde el punto de vista jurídico constitucional, a que investigaciones sobre los mismos asuntos produzcan conclusiones distintas en la

Comisión de investigación y en los órganos jurisdiccionales.

SANTAOLALLA (1990:424-5) aporta al debate abierto sobre la compatibilidad o incompatibilidad de una investigación parlamentaria con un proceso judicial los siguientes argumentos en favor de la compatibilidad:

1. La Constitución no lo prohíbe ni directa ni indirectamente.

2. La determinación de que las conclusiones de la encuesta no serán vinculantes para los Tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales, hace presumible la previsión del constituyente de la coincidencia entre la actuación parlamentaria y la judicial.

3. El precepto estudiado afirma que las investigaciones podrán recaer sobre cualquier asunto de interés público, por lo que si tiene verdadero interés público, cualquier asunto puede ser objeto de la encuesta.

4. La coincidencia sobre unos mismos hechos no tiene porque afectar al principio de separación de poderes, dado que la encuesta parlamentaria y el proceso judicial persiguen finalidades completamente diferentes: obtención de información para su eventual aplicación a alguna función constitucional de las Cámaras, en el primer caso, y resolución de pretensiones conforme a Derecho en el segundo.



5. La mayoría de los precedentes de Derecho comparado coinciden con esta interpretación: Inglaterra, Estados Unidos, Italia; III y IV Repúblicas francesas. Sólo en la Francia actual, en la que rige una reconocida desconfianza frente al Parlamento, se dispone la incompatibilidad y el decaimiento forzoso de la encuesta parlamentaria desde que se inician las actuaciones judiciales.

## LAS COMISIONES DE ESTUDIO E INVESTIGACIÓN EN CIFRAS

### I Legislatura

Peticiones de apertura de investigación o encuesta:

Presentadas            12

Tramitadas            5

### II Legislatura

#### Comisiones no permanentes

##### Comisiones de Estudio

-Para la reforma de la legislación de arrendamientos urbanos

Informe con voto particular del Grupo Socialista en BOCG, Serie E, nº48, de 18 de mayo de 1984.

-Fecundación in vitro e inseminación artificial humanas

Informe con bloque de sugerencias de los distintos Grupos Parlamentarios en BOCG, Serie E, nº166, de 21 de abril de 1986. Aprobación por el Pleno el 10 de abril de 1986.

-Actuación de la Agencia EFE y criterios para la determinación de su Estatuto.

##### Comisiones de Investigación

-Evolución y situación del "Grupo Rumasa".

Dictamen con conclusiones y votos particulares rechazados en BOCG, Serie E, nº124, de 3 de junio de 1985. El Pleno acordó sus conclusiones el 8 de mayo de 1985.

-Catástrofes aéreas ocurridas los días 17 de noviembre y 7 de diciembre de 1983 en las inmediaciones del aeropuerto de Barajas.

Dictamen con conclusiones y votos particulares rechazados en BOCG, Serie E, nº117, de 3 de mayo de 1985. El Pleno acordó sus conclusiones el 24 de abril de 1985.

-Financiación de partidos políticos y otros extremos.

Dictamen con conclusiones y votos particulares aprobados y rechazados en BOCG, Serie E, nº104, de 14 de marzo de 1985.

### III Legislatura

#### Comisiones no permanentes

##### Comisiones de Estudio

-Situación de las sectas religiosas en España.

Conclusiones aprobadas por el Pleno del Congreso de los Diputados el 2 de marzo de 1989, BOCG, Congreso, E-174.

-Desarrollo de la cooperación entre España y Guinea Ecuatorial.

Conclusiones aprobadas por el Pleno el 16 de noviembre de 1988, BOCG, Congreso, E-145.

Comisiones de Investigación

-Incompatibilidades y tráfico de influencias.

Conclusiones aprobadas por el Pleno del Congreso de los Diputados el 23 de junio de 1988, BOCG, Congreso, E-117.

## DERECHO DE PETICION

Al amparo de los artículos 29 y 77 de la Constitución encontramos otro de los mecanismos de información del Congreso. Esta vez, a través de un derecho tradicional, el de expresar los agravios y quejas de los ciudadanos ante los poderes públicos: el derecho de petición.

El art. 29.1 de la Constitución afirma:

"Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual o colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley".

El art. 77 de la Constitución, por su parte, concreta lo referido a las Cámaras cuando señala:

"1. Las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas.

2. Las Cámaras pueden remitir al Gobierno las peticiones que reciban. El Gobierno está obligado a explicarse sobre su contenido, siempre que las Cámaras lo exijan".

Queda claro que el art 77.1 de la Constitución prevé, en concordancia con el art. 29, la presentación escrita, individual o colectiva de peticiones a las

Cámaras, prohibiendo su presentación directa por manifestaciones ciudadanas. El 77.2 comienza estableciendo que "las Cámaras pueden remitir al Gobierno las peticiones que reciben" determinación que con acierto SANTAOLALLA (1990:428) califica de "desafortunada sobre todo porque podría significar que las peticiones recibidas sólo pudieran ser remitidas al Gobierno".

Los artículos 49.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados y el 193.1 del Reglamento del Senado han venido a corregir la literalidad del texto constitucional, ampliando el campo de destinatarios. En concreto, el Reglamento del Congreso establece:

2. La Comisión examinará cada petición, individual o colectiva, que reciba el Congreso de los Diputados y podrá acordar su remisión, según proceda, por conducto del Presidente de la Cámara:

1º Al Defensor del Pueblo

2º A la Comisión del Congreso que estuviere conociendo del asunto de que se trate.

3º Al Senado, al Gobierno, a los Tribunales, al Ministerio Fiscal o a la Comunidad Autónoma, Diputación, Cabildo o Ayuntamiento a quien corresponda.

Dentro de cada Cámara las peticiones individuales o colectivas son objeto de consideración por una Comisión ad hoc: la Comisión de Peticiones que, además de canalizar las peticiones, tiene facultades, según el art. 49.3 del Reglamento del Congreso, para "el archivo

de la petición sin más trámites" en el caso de que considere improcedente la tramitación de la petición.

"De la letra de estas disposiciones parece desprenderse que lo único que puede hacer la Comisión es remitir las peticiones o archivarlas. Sin embargo, al amparo del art. 77.1 de la Constitución es evidente que puede reclamar información y explicaciones, consecuencia sin la cual quedaría inútil este procedimiento, ya que los particulares, al poder dirigirse directamente a cualquier instancia oficial, no obtendrían ninguna ventaja de recurrir para cuestión tan sencilla al intermedio de una Comisión parlamentaria. Pero no sólo esto sino que la Comisión puede instar medidas o actuaciones de los órganos afectados por las peticiones". (SANTAOLALLA 1990: 429)

El Reglamento del Senado mejora al del Congreso al menos en dos aspectos. En el Senado se prevé el traslado de peticiones a los Grupos para impulsar iniciativas parlamentarias, por otra parte, la Comisión de peticiones del Senado resulta obligada a informar al Pleno en cada período de sesiones del número de peticiones recibidas, de la decisión adoptada sobre ellas, y de las resoluciones que, en su caso, hayan podido disponer las autoridades a las que se hayan remitido.

Como consecuencia del derecho de petición se proporciona a las Cámaras una doble ocasión de obtener información: primero, al recibir las peticiones de los ciudadanos; y segundo, la que puede derivarse de las instituciones o autoridades a las que se hace llegar la petición. Ambos cauces podrían servir a los parlamen-

tarios para conocer la situación de los problemas que afectan a sus representados, especialmente, los referidos a las Administraciones Públicas.

Sin embargo, a nadie se le oculta la crisis que atraviesa el derecho de petición. Los motivos parecen centrarse en que las vías para hacer efectivas las demandas ciudadanas ante las asambleas representativas son distintas del ejercicio del derecho que nos ocupa. Resulta más eficaz dirigirse a los partidos políticos con representantes en la asamblea o, sin más, hacerlo a través de los medios de comunicación. También puede haber contribuido al declive de esta institución, la mejora de los procedimientos administrativos de reclamación.

Esta crisis no significa ni la inutilidad ni el desuso del derecho de petición. No debemos olvidar que estamos ante un instrumento de comunicación extraordinariamente directo entre los ciudadanos y sus representantes. Trabajar en la articulación de su mejora es avanzar en la participación e implicación del pueblo en el gobierno. Y, además, no podemos ignorar que las peticiones ante las Cámaras se suceden año tras año.



**PETICIONES DE INFORMACION O DOCUMENTACION DEL ART 7  
DEL REGLAMENTO.**

**UNA CUESTION PREVIA: EL ART. 109 DE LA CONSTITUCION.**

Al redactar la Constitución se abordó el problema de la información parlamentaria. Desde diversos puntos de vista se venía destacando como la insuficiente información y el escaso asesoramiento con que cuentan las Asambleas legislativas las coloca en una situación de inferioridad respecto del Gobierno, que cuenta, en cambio, con la ayuda de sus expertos y funcionarios. Esta desventaja se convierte en un elemento más de la crisis del parlamentarismo. Tal vez por este motivo, el constituyente ha querido incluir en nuestra Carta Magna el siguiente texto en el art 109:

"Las Cámaras y sus Comisiones podrán recabar, a través de los Presidentes de aquéllas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas"

En lo que a este estudio se refiere, destaca la facultad concedida a la Cámara permite recabar información de "cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas", por tanto, no sólo del Gobierno, tradicional interlocutor de las Asambleas legislativas. Sin embargo, esta facultad no es concedida a los Diputados individuales sino a las Comisiones o a las Cámaras.

## EL ARTICULO 7 DEL REGLAMENTO

Seguimos la argumentación expuesta por SANTAOLALLA (1990: 425-6):

"El Reglamento del Congreso de 1982 estableció una facultad de los Diputados, absolutamente desconocida en el Derecho parlamentario de otros países, consistente en la posibilidad de recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas (art. 7)".

Se trata de una figura coincidente y, en algún aspecto, duplicativa de las preguntas parlamentarias: su finalidad es proporcionar información a través de un procedimiento que se deja a la iniciativa de los Diputados singulares, actuando con el "previo conocimiento del respectivo Grupo parlamentario". La solicitud se tramita a través del Presidente del Congreso, y la Administración requerida debe remitir la documentación solicitada en el plazo no superior a treinta días, o manifestar las razones fundadas en Derecho que lo impidan.

Este procedimiento, del que se hace un uso muy dilatado en la práctica, viene a compensar, en cierto sentido, las numerosas limitaciones que sufren los parlamentarios a título individual en el Reglamento del Congreso. Sin embargo, ofrece varios aspectos criticables. Por un lado, está concebido en términos excesivamente amplios, pues al referirse a las Administraciones Públicas en plural ha permitido que a través de esta vía se exija información de esferas distintas a la estrictamente estatal, cuando en realidad

las Administraciones locales y autonómicas tienen sus propios órganos de supervisión y control, por lo que la demanda de información debería ceñirse a los órganos e instituciones dependientes de la Administración Central. Debe recordarse que la generosa facultad de información del art. 109 de la Constitución está contemplada en favor de las Cámaras y sus Comisiones, sin alcanzar a los Diputados uti singuli. Por otro, aunque el derecho a la información de los parlamentarios es algo incuestionable, al no ponerse tasa a esta facultad, y al corresponder su ejercicio a todos los parlamentarios, puede derivar en requerimientos agobiantes y entorpecedores para el sector público. Pero lo más cuestionable es que se trate de un procedimiento opaco, sin publicidad. Si los Diputados deben tener posibilidad de demandar información del Gobierno y la Administración (para lo que ya existen las preguntas en sus distintas variantes), los electores también han de tener alguna vía de conocer lo que dicen y hacen sus representantes, y la forma en que el Gobierno reacciona, pues si éste es responsable ante aquéllos, los parlamentarios están a su vez sujetos a la confianza popular. Como no cabe este seguimiento de lo que se demanda y se envía a través de las peticiones de información las mismas constituyen un cuerpo extraño en la vida parlamentaria.

No obstante lo anterior, debe reconocerse que este mecanismo ha recibido plena legitimidad por la STC 161/1988, de 20 de septiembre, que ha establecido que se trata de un derecho de configuración legal que una vez creado queda integrado en el status propio del cargo de Diputado y subsumido como parte -nada menos- que del art. 23.2 de la Constitución. por lo que una restricción

del mismo equivale a una lesión de un derecho fundamental". (SANTAOLALLA 1990: 425-6).

#### LAS SOLICITUDES DE INFORMES DEL ART. 7 EN CIFRAS.

##### I Legislatura

Presentadas 120

Tramitadas 75

##### II Legislatura (Resumen General)

	<u>Presentadas</u>	<u>Inadmitidas</u>	<u>Pendiente de calif. a la disolución</u>	<u>Contestadas</u>	<u>Retiradas o caducadas</u>
Socialista	215	6	1	142	66
Popular	467	165	4	188	108
Centrista	39			26	13
Minoría Catalana	6			4	2
Mixto	5			3	2
<b>TOTAL</b>	<b>732</b>	<b>171</b>	<b>5</b>	<b>363</b>	<b>191</b>

Fuente: Memoria de la II Legislatura

II Legislatura (Informes solicitados de la Administración del Estado)

	<u>Presentadas</u>	<u>Inadmitidas</u>	<u>Pendiente de calif. a la disolución</u>	<u>Contestadas</u>	<u>Retiradas o caducadas</u>
Socialista	20	2		16	2
Popular	185	5	1	160	17
Centrista	21			20	1
Minoría Catalana	6			4	2
Mixto	4			3	1
<b>TOTAL</b>	<b>236</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>203</b>	<b>23</b>

Fuente: Memoria de la II Legislatura

II Legislatura (Informes solicitados de Comunidades Autónomas)

	<u>Presentadas</u>	<u>Inadmitidas</u>	<u>Pendiente de calif. a la disolución</u>	<u>Contestadas</u>	<u>Retiradas o caducadas</u>
Socialista	37	1		18	18
Popular	129	34	2	15	78
Centrista	17			5	12
Minoría Catalana					
Mixto					
<b>TOTAL</b>	<b>183</b>	<b>35</b>	<b>2</b>	<b>38</b>	<b>108</b>

Fuente: Memoria de la II Legislatura.

II Legislatura (Informes solicitados a Entidades Locales)

	<u>Presentadas</u>	<u>Inadmitidas</u>	<u>Pendiente de calif. a la disolución</u>	<u>Contestadas</u>	<u>Retiradas o caducadas</u>
Socialista	157	3		108	46
Popular	38	16	1	9	12
Centrista					
Minoría Catalana					
Mixto					
<b>TOTAL</b>	<b>195</b>	<b>19</b>	<b>1</b>	<b>117</b>	<b>58</b>

Fuente: Memoria de la II Legislatura

II Legislatura (Informes solicitados de otras entidades públicas)

	<u>Presentadas</u>	<u>Inadmitidas</u>	<u>Pendiente de calif. a la disolución</u>	<u>Contestadas</u>	<u>Retiradas o caducadas</u>
Socialista	1		1		
Popular	115	110		4	1
Centrista	1			1	
M. Catalana					
Mixto	1				1
<b>TOTAL</b>	<b>118</b>	<b>110</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>2</b>

Fuente: Memoria de la II Legislatura.

III Legislatura (Resumen general)

	<u>Presentadas</u>	<u>Inadmitidas</u>	<u>Caducadas, decaídas o retiradas</u>	<u>Contestadas</u>
G. CDS	201	8	15	178
G.C. Popular	1.398	37	565	196
G.M. Catalana	33		2	34
G. Mixto	45	1	5	38
G. Mixto ADC	115	9	2	102
G. Mixto AIU-IC	57	3	5	49
G. Mixto APL	35	1	8	26
G. Vasco PNV				
G. Socialista	42	2	15	25
Comisión	1			1
<b>TOTAL</b>	<b>1.927</b>	<b>61</b>	<b>617</b>	<b>649</b>

Fuente: Memoria de la III Legislatura.

III Legislatura (Contestadas según el órgano al que se le solicitaba la respuesta).

	<u>Contestadas por la Administración del Estado</u>	<u>Contestadas por las Comunidades Autónomas</u>	<u>Contestadas por Entidades locales</u>	<u>Contestadas por otras Entidades públicas</u>
G. CDS	166	5		7
G.C. Popular	779	1		16
G.M. Catalana	34			
Grupo Mixto	38			
G. Mixto ADC	93		1	8
G. Mx AIU-IC	47	1		1
G. Mixto APL	16	10		
G. Vasco PNV				
G. Socialista	10	2	13	
Comisión	1			
<b>TOTAL</b>	<b>1.173</b>	<b>19</b>	<b>14</b>	<b>32</b>

Fuente: Memoria de la III Legislatura.



## COMPARECENCIAS.

Completan esta enumeración, algunos datos sobre las comparecencias ya que, en cierto modo, tienen un componente informativo. Sin embargo, nos limitamos a facilitar algunas cifras que ponen de manifiesto la enorme relevancia que tienen las comparecencias con vistas a controlar al Ejecutivo, y su escasa relevancia como medio de información del Diputado, aunque lógicamente esto es un tema abierto y pendiente de discusión.

## LAS COMPARECENCIAS EN CIFRAS.

### II Legislatura (Comparecencias ante el Pleno)

	<u>Presentadas</u>	<u>No admitidas a trámite</u>	<u>Retiradas</u>	<u>Caducadas</u>	<u>Celebradas</u>
Gobierno	1				1
G. P. Minoría Catalana	1	1			
Grupo Parl. Popular	5	1	3	1	
G.P. Mixto y Vasco	1		1		
G.P. Centrista y Minoría Catalana	1			1	
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>1</b>

Fuente: Memoria de la II Legislatura

II Legislatura (Comparecencias ante Comisión)

<u>Comisión</u>	<u>Gobierno</u>	<u>Autoridades y funcionarios</u>	<u>Otras</u>	<u>Total</u>
Agricultura, Ganadería y Pesca	7	25	5	37
Asuntos Exteriores	19	14	15	48
Defensa	10	1		11
Economía, Comercio y Hacienda	8	21		29
Educación y Cultura	8	2	3	13
Industria, Obras Públicas y S.	16	84	66	166
Justicia e Interior	15	10		25
Política Social y Empleo	12	3		15
Presupuestos		317	5	322
Régimen de las AA Públicas	7	14		21
Control Parlamentario de RTVE		27		27
Defensor del Pueblo		3		3
Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas		16		16
Especial de estudio de fecundación <u>in vitro</u>			88	88
Especial de investigación "Grupo Rumasa"		4	18	22
Especial de catástrofes aéreas		23	37	60
Especial de investigación de financiación de los partidos políticos			9	9
<b>TOTAL</b>	<b>102</b>	<b>564</b>	<b>94</b>	<b>912</b>

Fuente: Memoria de la II Legislatura

### III Legislatura (Comparencias del Gobierno ante el Pleno)

	<u>Presentada</u> <u>s</u>	<u>Inadmitida</u> <u>s</u>	<u>Caducadas</u>	<u>Decaidas</u>	<u>Celebradas</u>
Gobierno	15		1		14
G. CDS	2	1	1		
G.C. Popular	7	4	2	1	
G.M. Catalana					
G. Mixto					
G.Mx . ADC					
G.Mx. AIU-IC	2	2			
G.Mx APL					
G. Vasco PNV					
G. Socialista					
TOTAL	26	7	4	1	14

Fuente: Memoria de la III Legislatura

## OTROS INSTRUMENTOS DE INFORMACION PREVISTOS POR LAS LEYES

Como órgano dependiente de las Cortes, el Tribunal de Cuentas (136.1CE) debe informar al Parlamento según el artículo 12 de la Ley Orgánica 2/1982 de 12 de mayo que desarrolla el artículo 136.2 de la Constitución que dispone:

"El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiera incurrido".

También existen, entre otros, informes del Consejo General del Poder Judicial (art. 109 Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio) y del Consejo de Seguridad Nuclear (art. 11 de la Ley 15/1980, de 22 de abril).

**CAPITULO 9.**

**TRES CAUCES FORMALES DE INFORMACION POR  
LOS QUE FLUYE OPINION PUBLICA:**

**INFORMACIONES PROCEDENTES DEL  
DEPARTAMENTO DE DOCUMENTACION, INFORMES  
DEL DEFENSOR DEL PUEBLO, Y ENCUESTAS.**

## **TRES CAUCES FORMALES DE INFORMACION POR LOS QUE FLUYE OPINION PUBLICA:**

**INFORMACIONES PROCEDENTES DEL DEPARTAMENTO DE  
DOCUMENTACION, INFORMES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO, Y  
ENCUESTAS.**

Este capítulo enlaza directamente con el anterior. En él pretendemos estudiar tres cauces formales de acceso de información al Diputado, diversos entre sí, pero con un elemento común: aparecen como vías adecuadas y eficaces para hacer llegar la opinión pública al Congreso de los Diputados.

### **1. EL DEPARTAMENTO DE DOCUMENTACION DE LA DIRECCION DE ESTUDIOS DEL CONGRESO.**

Conviene detenerse en el Departamento de Documentación porque es una importante fuente de información a disposición de los Diputados, cuyas posibilidades apenas han empezado a desplegarse.

### **HISTORIA DEL DEPARTAMENTO DE DOCUMENTACIÓN<sup>1</sup>**

Dentro de la Secretaría General, la Dirección de Estudios tiene su origen en el Servicio de Estudios,

---

<sup>1</sup> Lo referente a la historia y organización del Departamento de Documentación se apoya en las informaciones facilitadas por María PAESA, que trabaja al frente del Departamento de Documentación en el tiempo en que esta investigación se desarrolla. Además de la información facilitada in situ y de palabra, hemos utilizado la información publicada por el Departamento y la detenida explicación que hacen de su trabajo en la Revista de las Cortes Generales n<sup>o</sup>29 (segundo cuatrimestre 1993) pp 313-357.

creado como tal a través del acuerdo de treinta de noviembre de 1982, por el que se aprobaban las normas de la Mesa del Congreso sobre la organización de la Secretaría General del Congreso de los Diputados (BOCG, Serie H, nº 1-I, de 3 de diciembre de 1982). Dichas normas le asignaban como cometido

"la realización de estudios e investigaciones relacionados con la actividad parlamentaria, así como la formación de la base documental necesaria al efecto".

El Servicio de Estudios adquirió el rango de Dirección de Estudios y Documentación, a través de las normas de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 27 de septiembre de 1983 (BOCG, Serie E, nº5 de 7 de octubre de 1983), que reorganizaban la Secretaría General.

Por último, el Departamento de Documentación con su denominación actual, se crea mediante el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 12 de diciembre de 1984 (BOCG, Serie E, nº85 de 17 de diciembre de 1984).

Las funciones básicas de la Dirección se han mantenido en las posteriores normas de organización de la Secretaría General de 9 de enero de 1986 (BOCG, Serie E, nº153, de 23 de enero de 1986) y de 27 de junio de 1989 (BOCG, Serie E, nº199 de 25 julio de 1989), si bien se ha ido modificando su estructura.

Actualmente el Departamento de Documentación, según las normas de 1989, comprende el Area de Almacenamiento y Tratamiento y el Area de Difusión de las que dependen las Unidades de Documentación Española Y Comunitaria, Documentación Extranjera y Documentación Económica.

El marco organizativo se completa con la Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados de 27 de junio de 1989 por la que se aprueba la plantilla orgánica de la Secretaría General del Congreso de los Diputados (BOCG, Serie E, nº199 de 25 de julio de 1989). Esta plantilla de acuerdo con el art. 28.12 del Estatuto de Personal de las Cortes Generales, contiene, tanto la relación de puestos de trabajo, como la adscripción al Cuerpo o Cuerpos que corresponda, régimen de dedicación y funciones correspondientes a cada uno de dichos puestos. (PAESA y GONZALO 1993: 318-9)

#### **FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO DE DOCUMENTACIÓN.**

Para reseñar las funciones que desarrolla el Departamento de Documentación, hay que referirse a las normas de 12 de enero de 1984 de la Mesa de la Cámara sobre los servicios documentales que presta a los Diputados la Dirección de Estudios y Documentación (BOCG, Serie E, nº22, de 16 de enero de 1984). Su objetivo era la implantación de un sistema de apoyo documental directo a cada uno de los Diputados que lo solicitasen. Así pues, se crean varios tipos de servicios documentales: documentación mediante servicios periódicos; elaboración de



informes documentales para trabajos parlamentarios específicos; y documentación "a la carta".

**A. DOCUMENTACION MEDIANTE SERVICIOS PERIODICOS. EL BOLETIN DE SUMARIOS ("BOLETIN ROJO").**

Un primer tipo de servicio documental que presta el Departamento consiste en la elaboración de materiales periódicos que se distribuyen entre los Miembros de la Cámara y el personal que trabaja en el Congreso.

El "Boletín de Sumarios" del Departamento de Documentación es claro ejemplo de este tipo de servicio documental periódico. El "Boletín de Sumarios" es una publicación mensual del Departamento de Documentación del Congreso de los Diputados que contiene cuatro apartados: 1) Índice de las revistas cuyos números aparecen en el Boletín; 2) Índice de Informes y Documentos de trabajo; 3) Relación de sumarios de las revistas recibidas en el Departamento de Documentación; y 4) Informes y Documentos de trabajo. Se ajusta al modelo convencional de boletines de sumarios elaborados en las hemerotecas.

Se distribuye entre los Diputados que lo solicitan al comenzar la Legislatura. Los Diputados, si desean recibir copia de cualquiera de los artículos que aparecen citados en el "Boletín de Sumarios" basta con que hagan una indicación en el artículo que deseen, y arrancando la página del boletín, la hagan llegar al Departamento de Documentación. El Departamento de Documentación se

<p>Area de Difusión</p> <p>-Unidad de Documentación Española y Comunitaria.</p> <p>-Unidad de Documentación Extranjera.</p> <p>-Unidad de Documentación Económica.</p>	<p>1 Responsable documentalista</p> <p>5 Documentalistas</p> <p>5 Administrativos</p>	<p>-Facilitar la información a los usuarios.</p> <p>-Preparar las publicaciones relacionadas con la unidad.</p>
<p>Area de Almacenamiento y Tratamiento</p>	<p>1 Responsable de Area</p> <p>2 Documentalistas</p> <p>2 Administrativos</p>	<p>-Creación, mantenimiento y continua puesta al día de los fondos y la base de datos.</p>

## **DISTRIBUCION DE FUNCIONES SEGUN LA ORGANIZACION POR AREAS.**

PAESA y GONZALO (1993: 327-8) explican como "al área de almacenamiento y tratamiento le corresponde: la selección y adquisición de nuevos fondos documentales y mantenimiento de los ya existentes, registro centralizado, gestión y encuadernación de todos los fondos, almacenamiento y acondicionamiento de los mismos, tanto en despachos como en depósitos, conservación y expurgo de la documentación, análisis documental y, por último, creación de una base de datos a partir de las publicaciones periódicas recibidas en el Departamento. Se trata, por tanto, de la entrada del sistema de información.

Por su parte, la segunda área, la de difusión, se ocupa de facilitar a los órganos de la Cámara, a los parlamentarios y los funcionarios de las Cortes Generales, información y documentación jurídica (legislativa y judicial), parlamentaria y económica; confeccionar y actualizar las diferentes publicaciones y documentos cuya elaboración tenga encomendada, explotación de los sistemas de información existentes y elaboración de proyectos de difusión selectiva de la información (DSI), entre otras. Se sitúa, pues, en la salida del sistema de información y pretende "facilitar la información exacta a la persona adecuada en el momento justo y en el formato idóneo para su correcto uso" (MACIA 1990)"

## USUARIOS DEL SERVICIO DE DOCUMENTACIÓN.

Tienen acceso como usuarios al fondo documental de la Cámara, los Diputados, el personal de la Cortes Generales y el personal acreditado de los Grupos Parlamentarios.

Por decisión de la Mesa de la Cámara, de cualquiera de sus Comisiones, por el Secretario General o por el Director de Estudios y Documentación se puede pedir al Departamento de Documentación la elaboración de notas documentales, así como la preparación de la documentación necesaria para los trabajos parlamentarios.

Hay que señalar que la documentación existente en el Departamento de Documentación que necesiten los parlamentarios para sus trabajos puede ser consultada directamente durante el horario establecido.

Los Diputados pueden, asimismo, solicitar del Departamento la documentación que necesiten para sus trabajos parlamentarios. Las solicitudes de documentación se formalizan por escrito a cuyo efecto se suministra el formulario correspondiente. (cfr. PAESA y GONZALO 1993: 331).

## 2. LOS INFORMES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO.

La extensión de los poderes de las Administraciones Públicas -junto a efectos positivos que no son del caso- produce consecuencias perniciosas: el aumento de los órganos administrativos dificulta al ciudadano las relaciones con los poderes públicos, las complica, las hace oscuras, lentas e incomprensibles para la mayoría.

En una sociedad tribal, con un jefe y unos súbditos, las relaciones con el poder son, desde luego, poco democráticas, pero indudablemente claras. Si alguien desea algo del poder -del que gobierna, legisla y juzga- todos saben a quien acudir: al jefe de la tribu.

Las sociedades avanzadas, por contra, suelen tener mecanismos de relación con el "jefe de la tribu" llamativamente complejos a pesar de los esfuerzos del sistema democrático por simplificarlos. Podría decirse -incluso- que son modos de comunicación necesariamente complejos porque pretenden que cada uno tenga la posibilidad de comunicar al poder todo lo que estime oportuno y siempre que lo estime oportuno. A lo cual hay que unir una cierta tendencia de la Administración Pública al apadrinamiento universal de las acciones de los ciudadanos.

Unas y otras cosas acaban por convertir los esfuerzos comunicativos de los organismos oficiales en un complicado sistema de ventanillas al que llamamos burocracia.

Frente a la burocracia del aparato del poder los ciudadanos suelen renunciar a sus derechos por agotamiento. El ir y venir de un lado a otro para completar una reclamación es modo seguro de disuadir a cualquiera de su derecho. Cada vez más la "ventanilla única" se considera como una garantía necesaria de los derechos de los ciudadanos frente a los poderes públicos.

Por estos motivos, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, empieza a tomar cuerpo una nueva institución política denominada en Europa "ombudsman" que, aunque tiene características de antiguas instituciones políticas para la defensa de los derecho civiles y políticos, la doctrina sostiene que debe considerarse como institución nueva, con caracteres diferenciadores de cualquiera de sus precedentes históricos.

El ombudsman europeo llegó a España en el art. 54 de la Constitución de 1978 que dice:

"Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto Comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título<sup>2</sup>, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales".

---

<sup>2</sup> Se refiere al Título I de la Constitución que trata "De los derechos y deberes fundamentales".

La Constitución se ocupa en otros dos artículos del Defensor del Pueblo: en el art. 70.1 y en el 162. El 70.1 trata de las incompatibilidades del cargo:

"La ley electoral determinará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados y Senadores, que comprenderán en todo caso:

(...)c) Al Defensor del Pueblo."

El 162 concede al Defensor del Pueblo la facultad de interponer recurso de inconstitucionalidad y recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

En junio de 1979 el Grupo Parlamentario Socialista presentó una Proposición de Ley que, después de seguir el iter legislativo ordinario, concluyó en la Ley Orgánica 3/1981 de 6 de abril del Defensor del Pueblo.

Tanto la Constitución como las leyes que la explicitan, así como las actividades que viene desarrollando el Defensor del Pueblo, permiten afirmar que la institución del ombudsman en España se ha convertido en una vía administrativa peculiarísima para hacer llegar opiniones de los particulares a las Cortes. Esto es, un cauce formal para hacer llegar la opinión pública a los Diputados. Este modo de acercarse al Defensor del Pueblo, entendido como canal de un flujo de opiniones desde el pueblo a los parlamentarios, es el que pretendemos destacar.

De una parte, nos referimos a los modos en que los ciudadanos pueden manifestar sus opiniones ante el Defensor del Pueblo, y por otro lado, al modo en que los parlamentarios reciben las informaciones del Defensor del Pueblo.

## **EL ACCESO DE LAS OPINIONES DE LOS CIUDADANOS AL DEFENSOR DEL PUEBLO**

### **A) EL MODELO IDEAL**

GINER DE GRADO (1986) señala las características que deben cumplir las relaciones entre los ombudsmen y los ciudadanos: "accesibilidad, tanto en el modo como en la forma; inmediatez o cercanía; gratuidad; celeridad en la tramitación; obligación de secreto en las reclamaciones". Se echa de menos una alusión a la necesaria independencia respecto a los poderes públicos. Tanto más, cuando el mismo autor, a renglón seguido, cita los acertados criterios que el Comité de Expertos para la Justicia de Gran Bretaña señala como necesarios en las relaciones del ombudsman con el ciudadano (cfr GINER DE GRADO 1986: 25):

1. Visibilidad. De forma que las resoluciones lleguen a conocimiento de todos.

2. Cercanía. Tanto con los ciudadanos como con los organismos públicos.

3. Independencia al juzgar las reclamaciones que debe admitir o rechazar.

4. Conocimiento de la legislación y del funcionamiento de los órganos de la Administración,



4. Conocimiento de la legislación y del funcionamiento de los órganos de la Administración, así como competencia técnica en las materias reclamadas.

5. Autoridad moral que posibilite que sus sugerencias terminen siendo aceptadas.

6. Representatividad social de manera que los ciudadanos lo consideren cercano y no como un político profesional.

Los ombudsmen al recibir una queja de los ciudadanos ponen en marcha un proceso semejante en casi todos los estados: admisión o no de la queja; planteamiento de la cuestión ante el organismo correspondiente; posibilidad de hacer averiguaciones para verificar las informaciones recibidas; posibilidad de hacer sugerencias razonadas al Gobierno y al Parlamento; y obligación de informar periódicamente al Parlamento.

En definitiva, el procedimiento de acceso al ombudsman debe ser muy sencillo para combatir la burocracia; y con el menor número de formalidades posible para combatir el ir y venir de ventanilla en ventanilla. Si esto se consigue, la institución resulta un excelente modo de hacer llegar las opiniones a los poderes públicos y, en lo que a este estudio se refiere, singularmente a los parlamentarios.

## **B) EL MODELO ESPAÑOL**

La ley establece que el Defensor del Pueblo puede actuar de oficio, es decir por propia iniciativa, o a instancia de parte, siempre que reciba reclamación o queja. Aunque nuestro interés se centra en las reclamaciones o quejas atendidas por el Defensor del Pueblo, no pocas de las consideraciones subsiguientes se aplican a todas sus actuaciones.

La ley española pretende no poner trabas a los ciudadanos para acudir al Defensor del Pueblo. El art. 10.1 de la LO 3/1981 afirma:

"Podrán dirigirse al Defensor del Pueblo toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, sin restricción alguna. No podrán constituir impedimento para ello la nacionalidad, residencia, sexo, minoría de edad, la incapacidad legal del sujeto, el internamiento en un centro penitenciario o de reclusión o dependencia de una Administración o Poder público".

Solamente están impedidos por ley para presentar queja ante el Defensor del Pueblo las autoridades administrativas en asuntos de su competencia.

Se establece un generoso límite temporal para presentar las reclamaciones y quejas. Generoso pero límite a fin de cuentas, ya que no serán válidas aquellas reclamaciones que se presenten después de un año, contando a partir del momento en que el

límite a fin de cuentas, ya que no serán válidas aquellas reclamaciones que se presenten después de un año, contando a partir del momento en que el ciudadano tuviera conocimiento de los hechos que causen la reclamación o queja.

La presentación de reclamaciones o quejas podrá hacerse por correo desde cualquier punto. No se exige asesoramiento de letrado, ni siquiera un formulario preestablecido. Sin embargo, se prevén algunas condiciones:

- No se admiten las quejas anónimas.

- La tramitación de las reclamaciones o quejas no podrá suponer perjuicio al legítimo derecho de terceras personas.

- Se rechazarán los asuntos promovidos con manifiesta mala fe, con carencia de fundamento o inexistencia de pretensión.

- El Defensor del Pueblo no entrará en cuestiones pendientes de resolución ante un órgano jurisdiccional.

Existen algunas garantías añadidas:

- Las reclamaciones o quejas son gratuitas.

- Se guardará secreto sobre lo actuado.

- El Defensor del Pueblo acusará recibo de las reclamaciones y quejas recibidas.

- Aun siendo rechazada la queja, el interesado recibirá un escrito explicando las razones por las que ha sido rechazada y las vías más oportunas para ejercer su derecho.

**EL ACCESO A LOS DIPUTADOS DE LOS INFORMES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO: INFORMES A LAS CORTES GENERALES.**

Las relaciones de los ombudsmen con el Parlamento son variadas. Lo ordinario -así ocurre en España- es que el Poder Legislativo nombre al ombudsman y éste deba informar periódicamente al Parlamento de sus actividades. En estos casos las relaciones entre el Defensor del Pueblo y el Parlamento pueden empezar a estudiarse en el procedimiento de designación y de cese. Son situaciones concretas en que las relaciones entre las dos instituciones quedan patentes.

En lo que se refiere a esta investigación, interesa fijarse en las relaciones regulares, fruto del trabajo diario del Defensor del Pueblo y el Parlamento. Y, dentro de las relaciones regulares entre ambas instituciones, las que suponen entrada de información en el Parlamento.

Hay que tener presente que los ombudsmen europeos están vinculados por naturaleza a los poderes legislativos. "El Defensor -señala GIL ROBLES con acierto- es el Comisionado del Parlamento del que recibe su nombramiento o su cese y, en todo caso, gran parte de la fuerza siempre presente en sus gestiones". Pero a la vez se da una situación de independencia, imprescindible para el desempeño satisfactorio de la función crítica encomendada. Esto es, sólo un Defensor del Pueblo libre de las presiones políticas y ajeno a los planteamientos partidistas será útil a los ciudadanos. Lo contrario, además de inútil, será perjudicial por engañoso y, en

cualquier caso, no tendría cabida como apartado independiente en un estudio sobre el acceso de las opiniones al Parlamento.

En concreto, para España los art 32 y 33 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo establecen las relaciones en los términos siguientes:

"32.1. El Defensor del Pueblo dará cuenta anualmente a las Cortes Generales de la gestión realizada en un informe que presentará ante las mismas cuando se hallen reunidas en periodo ordinario de sesiones.

2. Cuando la gravedad o urgencia de los hechos lo aconsejen podrá presentar un informe extraordinario que dirigirá a las Diputaciones Permanentes de las Cámaras si éstas no se encontraran reunidas.

3. Los informes anuales y, en su caso, los extraordinarios, serán publicados.

33.1. El Defensor del Pueblo en su informe anual dará cuenta del número y tipo de quejas presentadas; de aquellas que hubiesen sido rechazadas y sus causas, así como de las que fueron objeto de investigación y el resultado de la misma, con especificación de las sugerencias o recomendaciones admitidas por las Administraciones Públicas.

2. En el informe no constarán datos personales que permitan la pública identificación de los interesados en el procedimiento investigador, sin perjuicio de lo dispuesto en el art 24.1<sup>3</sup>

3. El informe contendrá igualmente un anexo, cuyo destinatario serán las Cortes Generales, en el que se hará constar la liquidación del presupuesto (...)

4. Un resumen del informe será expuesto oralmente por el Defensor del Pueblo ante los Plenos de ambas Cámaras, pudiendo intervenir los Grupos Parlamentarios a efectos de fijar su postura".

El Reglamento del Congreso en el art. 200.1 se refiere al informe del Defensor del Pueblo y su tramitación en los siguientes términos:

"Recibido el informe anual o un informe extraordinario del Defensor del Pueblo y, una vez que haya sido incluido en el orden del día, aquel expondrá oralmente

---

<sup>3</sup> El art. 24.1 de la LO 3/1981 afirma que "la persistencia de una actitud hostil o entorpecedora de la labor de investigación del Defensor del Pueblo por parte de cualquier Organismo, funcionarios, directivo o persona al servicio de la Administración pública podrá ser objeto de un informe especial, además de destacarlo en la sección correspondiente de su informe anual".

ante el Pleno o, en su caso, ante la Diputación Permanente, un resumen del mismo. Tras esta exposición, podrá hacer uso de la palabra, por tiempo máximo de quince minutos, un representante de cada Grupo Parlamentario para fijar su posición".

De la mera lectura de los ejes normativos de la relación Defensor del Pueblo con el Parlamento se puede presumir con GIL ROBLES que "los informes del Defensor del Pueblo, el ordinario y los extraordinarios, son instrumentos básicos sobre los que habrá de cimentarse el prestigio y el éxito de la institución, y para ello es vital que el Parlamento dedique una especial atención al análisis de los mismos" (GIL ROBLES 1981:311)

El informe anual es instrumento decisivo en el flujo de informaciones entre Defensor del Pueblo y Parlamento. Su importancia es mayor en tanto que el Defensor del Pueblo "no es magistratura de poder sino de persuasión; no tiene potestas en el sentido jurídico- político del término sino auctoritas moral" (RUIZ GIMENEZ 1986) Por tanto, el Defensor del Pueblo dispone únicamente de la facultad de transmitir informaciones derivadas de sus pesquisas, pero carece de poder para crear o modificar normas, para sancionar infracciones o ejecutar disposiciones, en definitiva, el Defensor del Pueblo fundamenta su autoridad en su condición de transmisor de opiniones públicas. El informe anual viene a ser una gran "síntesis analítica de la información recogida con identificación clara de los problemas o puntos negros

más sobresalientes. Acompañará como consecuencia lógica, a este estudio la parte correspondiente a las sugerencias de reforma normativa que se deriven de contemplar, crítica y positivamente, los problemas puestos de manifiesto".

Nos encontramos, por tanto, ante un cauce formal de comunicación entre las opiniones del pueblo y sus representantes que, aunque pueda resultar farragoso, no hay duda de que supone una vía de entrada de información al Congreso procedente, casi directamente, de los ciudadanos.



### 3. LAS ENCUESTAS O SONDEOS DE OPINION.

Si como hemos explicado en capítulos anteriores convenimos en que los modos de "conocer" la opinión pública son:

1. Preguntar a todos
2. Preguntar a los representantes de todos (elegidos por votación)
3. Preguntar a los representantes de todos (elegidos por selección estadística)
4. Deducir lo que piensan todos de los comportamientos colectivos.

Los "representantes de todos, elegidos por votación", esto es, los Diputados, cuentan con sólo tres medios distintos de sí mismos para "conocer" la opinión pública: "preguntar a todos", "observar a todos" o hacer encuestas.

Como "preguntar a todos" es infrecuente y "observar a todos" realmente complejo, el medio más asequible del que disponen para "conocer" la opinión pública es "preguntando a los que representan a todos elegidos por selección estadística". Esto es, por medio de las encuestas.

Los que "representan a todos" también suelen emplear para conocer la opinión pública, instrumentos que son "cierto reflejo de la opinión pública", como los medios de comunicación o los "interlocutores sociales". Aunque cada vez son más conscientes de las debilidades de esos recursos informativos para "conocer" la opinión pública real y no sólo la opinión "publicada".

De todo lo cual se deduce la importancia que para "los que representan a todos" tienen las encuestas.

**DE SI EL GOBIERNO DEMOCRATICO EN UN SISTEMA REPRESENTATIVO DEBE HACER TODO LO QUE LAS ENCUESTAS DEMANDEN.**

Aunque brevemente, parece oportuno dejar apuntadas algunas reflexiones sobre la relación entre sondeos de opinión y gobierno democrático.

El gobierno democrático a través del sistema representativo no implica, en principio, que los representantes del pueblo estén obligados a hacer todo lo que los sondeos demanden<sup>4</sup>. Pero, a la vez, tampoco parece acertado impedir la capacidad de investigar las opiniones del público, incluso en tiempo de elecciones.

"Uno de los argumentos más escuchados contra la propuesta de limitación de los sondeos en periodos electorales es el apoyado por John CLEMENS (1983) : "si usted prohíbe las encuestas, por qué no prohíbe también el resultado de las elecciones". Al margen de matizaciones posteriores se produce así lo que algunos autores, entre ellos MUÑOZ ALONSO, denuncian como confusión entre representatividad estadística y representatividad política." (DADER 1990:488)

---

<sup>4</sup> Sobre este punto puede ser interesante volver sobre las reflexiones en torno a la representación y la legitimidad hechas en capítulos precedentes.

Pero además "fuera del ámbito de los sondeos de intención de voto, lo que muchos denominan ya "sondeocracia" tiene virtualidades de transformación de la democracia mucho más profundas. Una manifestación de la sondeocracia cada vez más presente en la mediación periodística de la comunicación política consiste en la sustitución del diálogo público y la confrontación de argumentos de expertos sobre un tema polémico, por la divulgación de los resultados de diversas encuestas. (...) Políticos, periodistas y ciudadanos tienden a aceptar que la última palabra o la clave de la legitimación democrática en una decisión conflictiva reside en la medición improvisada a través de un sondeo de una mayoría numérica de adhesiones esquemáticas e irreflexivas.

Muy a menudo los gobiernos de cualquier signo y alcance territorial justifican sus decisiones con el paraguas de los resultados de un sondeo. En lugar de hacerlo -conforme a la concepción clásica de la responsabilidad delegada al representante- con base en una argumentación racional, un debate plural y unos dictámenes de especialistas que legitimarían provisionalmente una actuación más adelante ratificada o no en las urnas. Por esta segunda vía, cada vez más desplazada de los usos políticos, ganarían la racionalidad y la transparencia sin que se resintiera la legitimación popular; con la ventaja añadida de que dicha ratificación popular se produciría tras la nada desdeñable ventaja de conocer los resultados de la decisión y poder identificar sin género de dudas a los auténticos responsables de la

misma, castigándoles o premiándoles con el voto, en consecuencia" (DADER 1990:490)

## LAS ENCUESTAS COMO INSTRUMENTO DE INFORMACION DE LOS DIPUTADOS.

### A) LAS ENCUESTAS DEL CIS.<sup>5</sup>

#### 1. REGULACION.

Las normas que regulan el acceso a los datos del CIS son:

a) Real Decreto 1526/1990 de 8 de noviembre de organización del CIS (BOE 30 de noviembre de 1990) "que establece el libre acceso de esta información de cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, que lo solicite". (CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS 1992:5)

La disposición adicional segunda referida a "Actuación en periodos electorales", explica que el CIS se ajustará a lo que determine la Administración electoral conforme a Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio. Cita expresamente la publicación de sondeos prevista en el art. 69 de esa ley.

---

<sup>5</sup> La información relacionada con este punto se la debemos en buena medida a las facilidades del personal del CIS y, en particular, a Nieves Pombo que estaba al frente del Banco de Datos del CIS durante el desarrollo de este trabajo.

b) Ley 12/1989 de la Función Estadística Pública, "que dispone las garantías necesarias en orden a preservar el secreto estadístico". (CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS 1992:5).

c) Orden de 31 de marzo de 1993 del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno por la que se regula el acceso al Banco de Datos del Centro de Investigaciones Sociológicas. (BOE 1 abril de 1993)

De entre sus contenidos cabe destacar:

"Segundo.- Uno. Las investigaciones que realice el Centro de Investigaciones Sociológicas en desarrollo y cumplimiento de sus funciones se incorporarán a su Banco de Datos inmediatamente después de realizar las operaciones necesarias de catalogación, verificación, depuración y anonimización de los datos procedentes de las encuestas y demás investigaciones".

"(...)Sexto.- La aplicación de la presente Orden se entenderá sin perjuicio de las previsiones contenidas en la legislación electoral sobre encuestas, así como de las especialidades previstas para el acceso a los datos por parte de los miembros del Congreso de los Diputados y del

Senado en el ejercicio de sus funciones.

Séptimo.- Con la aprobación del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, el Centro de Investigaciones Sociológicas podrá suscribir convenios de colaboración con los órganos constitucionales y otros órganos relevantes del Estado, a fin de facilitar a los miembros de todas estas entidades el acceso preferente al Banco de Datos del Centro cuando la información contenida en el mismo sea de especial trascendencia para el ejercicio de las funciones constitucionalmente atribuidas a cada uno de estos órganos."

d) Además debe tenerse en cuenta el art 69 de la Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio de Régimen Electoral General y, especialmente, el añadido de 1991 (apartado 8 del art. 69) que afirma:

"En el supuesto de que algún organismo dependiente de las Administraciones Públicas realice en periodo electoral encuestas sobre la intención de voto, los resultados de las mismas, cuando así lo soliciten, deben ser puestos en conocimiento de las entidades políticas concurrentes a las elecciones en el ámbito territorial

de la encuesta en el plazo de cuarenta y ocho horas después de la solicitud".

En cualquier caso, la legislación sobre esta materia está pendiente de la tramitación de la Ley del Centro de Investigaciones Sociológicas, actualmente en estudio en el Congreso.

## **2. ACCESO A LAS ENCUESTAS DEL CIS POR PARTE DE LOS MIEMBROS DE LAS CORTES Y SU VALORACION.**

Vistas las normas que regulan las posibilidades de recibir información procedente del CIS por parte de los Diputados corresponde ver el uso y valoración que hacen los miembros del Congreso de este instrumento de información. Con este fin hemos optado por seleccionar parte de las opiniones vertidas en comparecencia ante la Comisión parlamentaria de control por el presidente del CIS y las quejas planteadas por la oposición en esa ocasión. La transcripción de algunos momentos del debate pone de manifiesto con claridad lo enfrentado de las posturas.

De entre las recientes comparecencias del presidente del CIS [IV legislatura Diario de Sesiones Comisión nº536 (15 octubre 92) y 16 octubre 91(nº324); y V legislatura Diario de Sesiones del Congreso nº 41(15 octubre de 1993) y 126(2 marzo 1994)] las palabras reseñadas están tomadas de la sesión de la Comisión Constitucional de 2 de marzo de 1994.

La portavoz del Grupo Popular sostenía entre otras cosas que:

"es una constante, o a mí me parece que lo es, la resistencia casi numantina, señor Arango, del Centro a proporcionar la información que, lógica y naturalmente, debería proporcionar, no sólo a los ciudadanos que se dirijan al Centro (y yo no dudo que ustedes lo estén haciendo), sino a aquellas personas que tienen una tarea pública y que tienen que tomar decisiones que van a afectar a grupos sociales importantes, en muchos de los cuales reside, porque son miembros de las Cortes Generales, la soberanía popular. Yo aprecio esa resistencia, que he calificado de numantina, porque ni siquiera hoy, con su comparecencia, se despejan algunas de las incógnitas y alguno de los afanes del Grupo Popular por saber qué están haciendo, qué uso están haciendo y piensan hacer de todos esos medios, de todas esas innovaciones que están introduciendo y de todo el haber que tiene este Centro de Investigaciones Sociológicas."

Y en otro momento de la intervención añade que:

"hay otro argumento para decir lo que estoy diciendo, tengo otra apoyatura para sostener esta tesis sobre la resistencia



del Centro a proporcionar esta información. Dicen ustedes, usted lo ha dicho: cualquier español, con immediatez, obtiene la información. Bien. Es posible que un ciudadano de a pie o un investigador se dirija al CIS y obtenga en el plazo de un mes una investigación, pero qué difícil es, señor Arango, obtenerla desde las Cortes Generales; qué difícil es. Y fíjese que yo he visto, repasando algunos documentos, el interés que las Cortes tienen, sus Diputados y Senadores, no de esta legislatura sino de la legislatura anterior. Por ejemplo, por no remontarme a anteriores, yo he visto cómo en la legislatura del año 1989, son innumerables las solicitudes de documentación y de datos por parte de Diputados y Senadores sobre sanidad, sobre servicio militar, sobre trabajos de la mujer, etcétera".

Frente a estos argumentos el Presidente del Centro de Investigaciones Sociológicas explicaba en esa misma comparecencia de marzo de 1994:

"Acerca de la expresión "resistencia numantina", la considero una licencia literaria que no se corresponde en absoluto con la realidad. Más bien diría lo contrario. En una perspectiva comparativa, no se encontrará ningún centro equivalente al Centro de

Investigaciones Sociológicas que ponga a disposición de todos los ciudadanos la totalidad de los datos que produce y de sus estudios. En perspectiva comparativa -y sería bueno tener conciencia al respecto- lo normal es exactamente lo contrario. Todos los gobiernos del mundo (al menos todos los gobiernos ilustrados que se interesen por conocer la realidad social sobre la que actúan y por conocer las opiniones, deseos, actitudes y preocupaciones de la opinión pública), todos, investigan la realidad a través de encuestas. Muy pocos, sin embargo, ponen a disposición de los ciudadanos los resultados de esas encuestas".

Y, en concreto, ante las afirmaciones que describían las dificultades de las Cortes Generales "para conseguir los estudios realizados por el CIS", el presidente del Centro de Investigaciones Sociológicas decía no entender bien esa afirmación

*"por cuanto que, naturalmente, atendemos todas las peticiones de información que nos llegan del Congreso y del Senado. Esa realidad no se corresponde con lo que ha dicho la señora Diputada, por cuanto he de decir que son muy poco numerosas y casi ninguna específica. No hemos recibido ninguna sobre sanidad, sobre drogas, sobre inmigración o sobre fiscalidad; sólo recibimos, de vez en*

cuando, algunas peticiones genéricas de algún Diputado que nos pide que le mandemos todo lo que tengamos. A los records me remito. Puedo facilitarle una relación de todas las solicitudes de información que hemos recibido en los tres últimos años del Congreso de los Diputados y del Senado y podrá comprobar S. S. que pueden contarse con los dedos de una mano, sin que prácticamente ninguna de ellas sea específica".

**B) OTROS SONDEOS: MEDIOS DE COMUNICACION, BANCA, FUNDACIONES, PARTIDOS POLITICOS.**

El acceso de los Diputados a los sondeos publicados por los medios de comunicación no tiene especiales peculiaridades respecto al resto de la información que aparece en prensa, radio y televisión. Y, precisamente por su accesibilidad, son los sondeos que con mayor frecuencia usan los Diputados para mantenerse informados de los "estados de opinión".

En cuanto a los sondeos realizados por las instituciones de crédito con la finalidad de financiar los gastos de los partidos políticos en proporción con sus posibilidades electorales, se puede afirmar que son trabajos de carácter confidencial. Aunque por su finalidad, los resultados de estas investigaciones son conocidas, por lo menos indirectamente, por sus consecuencias: mayor o menor financiación de este o aquel partido.

Los sondeos realizados por fundaciones u otras instituciones suelen ser hechos oficialmente públicos por medio de publicaciones e incluso en soporte informático.

Sobre los sondeos encargados por los propios partidos políticos hay que señalar, sobre todo, que no son demasiado frecuentes y que por razones de estrategia suelen llevarse con reserva por la dirección del partido. Por tanto, el acceso a esta información depende en buena medida de la posición relativa que ocupe el Diputado en los órganos de dirección de su formación política.

En cualquier caso, en las entrevistas realizadas, la mayoría de los Diputados afirma no utilizar nunca o "rara vez" la información procedente de sondeos, tanto del CIS, como de cualquier otra institución. Esta afirmación reiterada en la contestación del cuestionario planteado a los Diputados no minusvalora la importancia de los sondeos de opinión. Las dificultades y el alto coste de realizar sondeos de calidad suficiente hace que estos sean escasos y, por tanto, la información novedosa que proporcionan no puede ser diaria o semanal, como se propone en algunas respuestas al cuestionario. Sin embargo, parece claro, aunque esto merece un estudio más detenido, que las informaciones obtenidas de una encuesta sociológica técnicamente solvente, tienen un valor cualitativo importante, duradero, en la comunicación de los representados con sus representantes.

Finalmente, y aunque excede el marco del estudio que nos hemos propuesto, conviene dejar constancia de un fenómeno que se da en las refriegas político-comunicacionales: la apropiación de la opinión pública por medio de investigaciones sociológicas de poca fiabilidad, o de absoluta ausencia de rigor. Se busca dar mayor fuerza a la propia opinión apoyándola en defectuosas prácticas de investigación de la opinión. El asunto llevaría lejos, quede aquí únicamente apuntado.

**CAPITULO 10.**

**DESCRIPCION Y JUSTIFICACION DE LA  
INVESTIGACION EMPIRICA EN EL CONGRESO DE LOS  
DIPUTADOS.**

## **DESCRIPCION Y JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION EMPIRICA EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.**

Como señala certeramente ALVIRA (1983:54), "en la historia de la Sociología siempre ha existido una polémica más o menos viva, que ha enfrentado por un lado a los sociólogos que sostienen una perspectiva humanística/cualitativa con su énfasis en el lenguaje, en la interpretación de los hechos humanos y en la toma del punto de vista del actor, y por otro lado a los sociólogos que desde el lado de la perspectiva cientifista/cuantitativista hacen hincapié en la formalización de teorías, en la explicación, en la contrastación empírica y en la medición objetiva de fenómenos (ALVIRA, 1983:54).

Esta polémica se ha reflejado en las técnicas de investigación que utilizan unos y otros, siendo la encuesta, la experimentación y las fuentes de datos estadísticos las técnicas utilizadas por los cuantitativistas, mientras que la observación participante, las historias de vida y las entrevistas suelen ser empleadas preferentemente por los cualitativistas" (GARCIA FERRANDO y SANMARTIN 1986: 97).

## **OBJETIVOS GENERALES DE LA INVESTIGACION**

La investigación estudia a los Diputados como sujetos receptores de información. Y centra su punto de vista en los cauces, en los instrumentos de información a disposición del Diputado.

En nuestro estudio se consideran tres aspectos de la relación entre los Diputados y su información :

-CONOCIMIENTO (si los instrumentos de comunicación son o no conocidos por los Diputados).

-USO (si los instrumentos de información son o no usados por los Diputados).

-VALORACION/SATISFACCION (si los instrumentos de información satisfacen las necesidades de los Diputados).

Estos tres aspectos son abordados desde dos puntos de vista: la situación actual y las perspectivas de mejora posibles.

	CONOCIMIENTO	USO	VALORACION
Situación de hecho	se presume.	se pregunta con escala de 1 a 6.	se pregunta con escala de 1 a 6.
Deseo o posibilidades de mejora	se presume.	preguntas abiertas.	preguntas abiertas.

#### DIFICULTADES DE LA INVESTIGACION

No estamos ante una investigación en la que sea aplicable la "ley de los grandes números" de la estadística porque nos encontramos con un universo investigado muy reducido: 350 Diputados. Al que, como es obvio, habrá que aplicar los principios del trabajo con universos finitos.



La investigación que hemos diseñado tampoco se ajusta a lo que MANHEIM y RICH (1986) denominan "entrevistas a las elites" sobre todo porque los autores se centran -siguiendo a DEXTER (1970)- en que "una diferencia esencial entre la investigación por muestreo y la entrevista de elite es el grado en que la entrevista está estandarizada. En las encuestas por muestreo se trata a cada entrevistado, en la medida de lo posible, igual que a los demás. Y ello es así porque la finalidad de la entrevista es obtener información específica que pueda utilizarse para hacer comparaciones cuantitativas entre los entrevistados, a fin de generalizar los resultados a una población más vasta. En la entrevista de elite se trata a cada consultado de una manera distinta en la medida en que el logro de la información que posee requiere un tratamiento singular". MANHEIM y RICH (1988: 182 v.o.1986)

Sin embargo, plantear cuestionarios a Diputados genera problemas en parte semejantes a los de la "entrevista de elite" a los que se refieren MANHEIM y RICH (1986), que señalan que "por los general [en las entrevistas de elite] se interroga a individuos profundamente comprometidos en un proceso político y se les pide que ajusten a la definición que el investigador da a este proceso. Esto puede atentar contra la validez científica de la información obtenida si los consultados: 1) tienen una visión tan estrecha de los eventos en cuestión que no comprenden que aspectos son importantes para explicarlos; 2) poseen una información inexacta (porque, para empezar, tienen un criterio erróneo de esos eventos, o porque han olvidado elementos importantes); 3) para racionalizar sus propias acciones, se han convencido a sí mismos de que las cosas son de

una determinada manera, cuando en realidad son de otra, o 4) mienten deliberadamente para protegerse a sí mismos o a otros" MANHEIM y RICH (1988: 183-184). No pretendemos que sea así en todos los casos, pero conviene tener presente la experiencia de estos reconocidos investigadores norteamericanos a la hora de valorar el estudio que nos ocupa.

Entre los comentarios insistiendo en los problemas para entrevistar a personalidades, se pueden incluir los de "E. DUPIN en el periódico francés "Liberation", que presentó en los días 22 y 23 de mayo de 1984, una extensa descripción de algunas particularidades sobre los "vicios" de las encuestas". La primera que señala es que "entrevistamos sólo a las gentes amables", revela una encuestadora de un instituto profesional. Es más fácil encuestar a quienes permanecen más tiempo en casa, como son los estudiantes, los profesores y las amas de casa. Los que no están o se niegan a responder es fácil tender a sustituirlos por otros de las mismas categorías, aunque también hayan sido elegidos por sorteo".

"En la misma línea encuestadores españoles revelaban a este autor [Dader] el problema característico de hacer encuestas en barrios de clase alta, y especialmente de viviendas unifamiliares: en estas casas suele contarse con personal de servicio y la propia disposición de los "chalets" hace más difícil el acceso del encuestador a los propietarios de la casa, es corriente que el jardinero, el portero, etc. sea quien auténticamente responda al cuestionario -en representación del segmento socioeconómico alto-, quedando el entrevistador satisfecho porque,

formalmente, él ha obtenido las entrevistas estipuladas en el barrio seleccionado" (DADER).

**EN REALIDAD, EL CUESTIONARIO PLANTEADO A LOS DIPUTADOS ES UN ESTUDIO DE LOS DENOMINADOS "SEMICUALITATIVO".**

Estamos ante un estudio semicualitativo porque, en realidad, ante un universo tan reducido (350) y de suyo seleccionado conforme a unas reglas (el sistema electoral) "semejantes" a las reglas para la determinación de la muestra, nos encontramos con que estamos haciendo un estudio para profundizar en algunos aspectos de una "muestra" (permítasenos la expresión) del pueblo, que son los Diputados. Con la peculiaridad, eso sí, de que lo que estamos estudiando es en qué medida esa "muestra" conecta, es representativa del universo (el pueblo, en el caso de la opinión pública, el público).

Por ahora, sólo vamos a estudiar la cantidad y calidad de los flujos de comunicación. Será cuestión de futuros trabajos avanzar en el proceso.

También se puede decir que estamos ante un estudio semicualitativo porque en el cuestionario se combinan las preguntas cerradas, con valoraciones meramente cuantitativas, con las preguntas abiertas, que, aunque resultan de difícil tabulación buscan aspectos cualitativos destacables. El éxito obtenido con las respuestas abiertas enfatiza el razonamiento. (cfr. las reflexiones sobre las preguntas abiertas hechas más adelante).

**OBJETIVO DE LA INVESTIGACION MEDIANTE EL CUESTIONARIO.**

El objetivo de la investigación mediante cuestionario es el ESTUDIO "SEMI-CUALITATIVO" DE LOS INSTRUMENTOS FORMALES DE INFORMACION de los que dispone un Diputado.

A la investigación sobre los elementos formales de investigación hemos añadido algunas cuestiones que pretenden indagar en algunos aspectos que, a juicio de los especialistas consultados para la elaboración del cuestionario, y en último término, a juicio propio, merecía la pena abordar, aprovechando el esfuerzo investigador de consultar a los Diputados mediante cuestionario.

Entre estas "otras cosas" investigadas están:

A) La pregunta número 5: "Está de acuerdo con la frase: El Congreso debe investigar por medio de encuestas el sentir de la opinión del pueblo"

B) En otro momento del cuestionario se pregunta por el "trato directo con los electores de su distrito".

C) Y además, se pregunta por los medios de comunicación.

### ¿POR QUE INVESTIGAMOS SOBRE ESTE OBJETO?

Las manifestaciones institucionales de la opinión pública mejoran en tanto que mejora la calidad de la representación y aumentan los niveles de legitimidad de los representantes. Tanto la mejora práctica del proceso representativo como de la legitimidad, pasan por mejorar los flujos de comunicación entre REPRESENTADOS y REPRESENTANTES.

No pretendemos medir la representatividad del Congreso de los Diputados, sino estudiar los cauces por los que podemos mejorarla. Por tanto, no se trata de averiguar como hacen HERRERA, HERRERA y SMITH (1992) si en este o aquel asunto existe sintonía entre las opiniones del pueblo y sus representados, sino se trata de averiguar cómo pueden conocer y cómo de hecho conocen los representantes las opiniones de los representados.

Se pretende hacer que los Miembros del Congreso de los Diputados den cuenta de las vías por las que reciben información (aspecto cuantitativo); y en qué medida las tienen en consideración (aspecto cualitativo).

Lo que realizamos es un estudio/diagnóstico de los flujos de información que reciben los Diputados. Por tanto, un estudio de las posibilidades comunicativas entre representados/representantes. Reducido, ciertamente, a los cauces formales, aunque en la investigación se apuntan todos los demás. Del estudio se pueden deducir virtudes y defectos de la comunicación PUBLICO/ PARLAMENTO, REPRESENTADOS/REPRESENTANTES.

#### DATOS DE RESPUESTAS A CUESTIONARIOS SEMEJANTES.

Todos los Diputados recibieron el cuestionario en su casillero de distribución de correspondencia, situado detrás del hemiciclo de Plenos, el 14 de junio de 1994. Además del cuestionario se incluía una breve explicación e instrucciones para cumplimentarlo. El cuestionario fue enviado a todos los Diputados (350). Los cuestionarios contestados fueron cincuenta y nueve (el 16,8%).

Comparando el estudio realizado con otras investigaciones semejantes realizados fuera de nuestras fronteras nos encontramos con lo siguiente:

A) HERRERA, HERRERA y SMITH (1992: 189) obtiene en dos envíos 126 de 433: 29%. Aunque ellos mismos se plantean serias dudas sobre la posibilidad de que hayan sido realmente los Miembros del Congreso los que personalmente hayan respondido.

B) RUSH (1976: 395) aunque da unos datos que dificultan percibir la realidad de sus niveles de respuesta, una vez analizados, se deduce que éstos son: 111 de 531: 20,9%.

Sin embargo, los dos estudios citados, se realizaron en un ambiente mucho más proclive que el español a responder a los cuestionarios, incluso entre personas, teóricamente sensibles a las investigaciones sociales. Como ejemplo de la resistencia de los ambientes españoles a contestar, baste citar el estudio de GONZALEZ GAITANO y LOPEZ-PENÁLVER (1994), un

cuestionario a periodistas en el que los índices de respuestas obtenidos por los investigadores son de 54 de 405: 13,3% (p.332)<sup>1</sup>

### **¿VALOR CUANTITATIVO DEL CUESTIONARIO?**

Aunque, insistimos, el valor de esta investigación es, sobre todo, "semicualitativo", pensamos que puede tener interés dar alguna posibilidad de utilizarlos cuantitativamente. Con este fin, aportamos algunas consideraciones útiles para delimitar la validez cuantitativa de los datos.

#### **A) LA INADECUADA APLICACION DE LA FORMULA PARA CALCULAR EL ERROR MUESTRAL EN MUESTRAS FINITAS.**

Se trata de mostrar qué ocurre cuando aplicamos las fórmulas para la aplicación del error muestral en la investigación que hemos realizado. En primer lugar, hay que hacer constar que la fórmula aplicable es la de los universos finitos (inferiores a cien mil unidades) ya que, los 350 Diputados son evidentemente un universo finito. Sin embargo, es necesario tener presente que el universo que consideramos es muy reducido y, por tanto, la utilización de los instrumentos estadísticos ordinarios debe hacerse con reservas, de ahí que sea preciso calificar de "inadecuada" la utilización de la fórmula subsiguiente.

---

<sup>1</sup> Dicen los autores que ese dato supone que el error muestral es de  $\pm 6,8\%$ (?) y destacan lo bajo de los índices de respuesta en España. Para ver las dificultades del caso español en este tipo de cuestionarios "la objetividad en los periodistas españoles" en "Nuestro Tiempo" n.460, 1992. pp 116 y ss.. En concreto se recibieron 154 respuestas. En este estudio se insiste en que en España se obtienen muchas menos respuestas.

La fórmula diseñada por los especialistas para hallar el error en universos finitos es, como se sabe:

$$e = \sqrt{\frac{s^2 p \cdot q}{n} \cdot \frac{N-n}{N-1}}$$

Siendo:

e= error muestral.

N= universo.

n= tamaño de la muestra.

s= "sigma" o puntuación de la desviación típica.

pxq= proporcionalidad prevista.

En el caso que nos ocupa:

e= error muestral que buscamos.

N= 350 (Diputados).

n= 59 Diputados que han respondido al cuestionario.

s= 2, ya que se considera suficiente un intervalo de confianza del 95,48%.

pxq= 50x50 de manera que consideramos el menos favorable de los casos posibles.

Aplicada la fórmula nos encontramos con que e= +11,8%

Es claro que estamos ante un error peculiar por lo inadecuado del uso de la fórmula y, además, muy elevado. Por tanto, los datos que se extraen del cuestionario deben utilizarse para determinar tendencias generales, sin pretender, como procuramos evitar, conclusiones sólo extraíbles de medidas más precisas.



**B) UNA MUESTRA DE LAS POSIBLES DESVIACIONES QUE OFRECE EL ESTUDIO A PARTIR DE UNA COMPARACION CON LAS VARIABLES CONTROLADAS. UNA VIA DE "VALIDACION PRAGMATICA".**

De entre los cuatro métodos fundamentales de validación, esto es, de "evaluación de la validez de medidas", reseñados por MANHEIM y RICH (1986), proponemos un método que nos atrevemos a calificar "validación pragmática, porque se estima la validez de una medida por las condiciones que demuestran poseer facilitarnos la predicción de un comportamiento o un hecho determinado. Por ejemplo, si ideamos una medida de atracción que los candidatos a un cargo público ejercen sobre los votantes, podemos obtener alguna indicación de la validez de dicha medida aplicándola a todos los candidatos al Senado de los Estados Unidos en un año electoral determinado, y prediciendo las posibilidades de que resulten elegidos con arreglo a la calificación que obtengan en nuestra medida de influjo sobre los votantes. Cuanto mayor sea nuestro acierto en la predicción de la suerte electoral de los candidatos, mayor confianza podremos depositar en la validez de la medida, es decir, en que se refleja con fidelidad el concepto deseado". (MANHEIM y RICH, 1988: 85 [v.01986])

Pues bien, la tabla que acompañamos compara los datos obtenidos a través del cuestionario con los datos reales que podemos controlar por medio de la información disponible en el "Listín del Congreso". A la vista de la comparación, se tiene un elemento más para juzgar la utilidad y fiabilidad de los datos obtenidos en el cuestionario.

	Datos del Congreso de los Diputados	Datos ofrecidos en las respuestas del cuestionario	Diferencia: cuestionario vs realidad
<b><u>GRUPO PARLAMENTARIO</u></b>			
Socialista.	159 (45,4%)	22 (43,1%)	-2,3%
Popular.	141 (40,2%)	21 (41,2%)	1%
Izquierda Unida.	18 (5,1%)	2 (3,9%)	-1,2%
Catalán.	17 (4,8%)	5 (9,8%)	5%
Vasco.	5 (1,4%)	0 (0%)	-1,4%
Canario.	4 (1,1%)	1 (2%)	0,7%
Mixto.	6 (1,7%)	0 (0%)	-1,7%
<b><u>TAMAÑO DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN</u></b>			
Entre 1 y 4 Diputados.	57 (16,2%)	13 (25%)	8,8%
Entre 5 y 7 Diputados.	126 (36%)	21 (40,4%)	4,4%
Entre 8 y 10 Diputados.	73 (20,8%)	7 (13,5%)	-7,3%
11 o más Diputados.	94 (26,8%)	11 (21,2%)	-5,6%
<b><u>SEXO</u></b>			
Varones.	298 (85,1%)	50 (96,2%)	11,1%
Mujeres.	52 (14,8%)	2 (3,8%)	-11 %
<b><u>EDAD</u></b>			
20-30	1 (0,2%)	0 (0%)	-0,2%
31-40	61 (17,4%)	8 (15,7%)	-1,7%
41-50	173 (49,4%)	30 (58,8%)	9,4%
51-60	97 (27,7%)	11 (21,6%)	-6,1%
61-70	17 (4,8%)	2 (3,9%)	-0,9%
más de 70	1 (0,2%)	0 (0%)	-0,2%
<b><u>ANTIGÜEDAD</u></b>			
1ª Legislatura.	112 (32%)	13 (25,5%)	-6,5%
2ª o 3ª Legislatura.	144 (41,1%)	24 (47,1%)	6%
4ª o más Legislatura.	94 (26,5%)	14 (27,5%)	-1%

## LOS TIPOS DE PREGUNTAS DEL CUESTIONARIO A LOS DIPUTADOS.

"Las preguntas -según GARCIA FERRANDO (1986)- tienen la doble función de tratar de trasladar los objetivos de la entrevista a un lenguaje familiar para los entrevistados, y de ayudar al entrevistador a que logre un alto nivel de motivación en el entrevistado para que se avenga a realizar la entrevista". (GARCIA FERRANDO 1986: 136). Más adelante concreta que "el tipo de lenguaje que se ha de utilizar para la entrevista debe consistir básicamente en términos que sean compartidos por la experiencia común del entrevistador y el entrevistado". (GARCIA FERRANDO 1986: 136).

No hemos considerado tomar ninguna medida con vistas a establecer un marco de referencia común entrevistador/entrevistado ni de nivel de información (cfr. GARCIA FERRANDO 1986: 137) porque el dominio de los asuntos por ambas partes se supone razonablemente alto y hace innecesarias las explicaciones aclaratorias.

En todos los casos hemos procurado evitar que las preguntas condicionen el sentido de la respuesta, como en los casos en que determinadas respuestas se unen a consecuencias difícilmente rechazables como, por ejemplo, "¿está de acuerdo en permitir el acceso al pueblo a las sesiones del Congreso como demanda la práctica totalidad de los especialistas en cuestiones parlamentarias?". Oponerse resulta mucho más costoso que limitarse a dar el consentimiento. La pregunta está viciada.

En el cuestionario planteado a los Diputados buscamos conocer básicamente tres aspectos de sus instrumentos de información: a) el uso que hacen de los instrumentos de información; b) el grado de satisfacción que les produce cada uno de los instrumentos de información; y c) se busca que añadan a las respuestas anteriores -que debían darse conforme a una escala de 1-6- las opiniones que deseen con vistas a mejorar cada instrumento de información. Resumidamente el cuestionario vendría a preguntar por:

-USO: ¿Cuanto usa?. Tabulada (1-6)<sup>2</sup>

-SATISFACCION: ¿Está satisfecho?. Tabulada (1-6)<sup>3</sup>

-ELEMENTOS CUALITATIVOS: ¿Qué mejoraría?. Pregunta abierta.

Además de este tipo de preguntas, al cuestionario se han añadido algunas otras, a saber:

-GRADO DE ACUERDO CON UNA FRASE: Tabulada (1-6)<sup>4</sup>.

-HORARIO FIJO DE ATENCION: Tabulada (SI/NO).

-TIEMPO DEDICADO A LOS MEDIOS DE COMUNICACION: Pregunta abierta de contestación numérica y, por tanto, tabulable.

-DE IDENTIFICACION (también usadas para el proceso de validación):

-Grupo parlamentario.

-Tamaño de la circunscripción.

---

<sup>2</sup> Siendo: 1-Nunca; 2-Rara vez; 3-Cada mes; 4-Cada 15 días; 5-Cada semana; 6-Todos los días.

<sup>3</sup> Siendo: 1-Nada satisfecho y 6-Totalmente satisfecho.

<sup>4</sup> Siendo: 1-Nada de acuerdo y 6-Totalmente de acuerdo.

- Sexo.
- Edad.
- Antigüedad como Diputado.

#### **PREGUNTAS ABIERTAS / PREGUNTAS CERRADAS.**

Es sabido que "una de las principales decisiones que se han de tomar en la preparación del cuestionario está relacionada con la forma de la respuesta: esto es, si el entrevistado ha de responder con sus propias palabras o, por el contrario, debe de seleccionar de una serie preasignada de categorías la respuesta que mejor se aproxima a su opinión. Si ocurre lo primero, se trata de preguntas abiertas, y si ocurre lo segundo, se trata de preguntas cerradas" (GARCIA FERRANDO 1986: 139).

#### **LAS PREGUNTAS CERRADAS**

Como se ve, en la parte del estudio en que las preguntas son cerradas, he optado por la utilización de escalas de "autoclasificación en un abanico cuantitativo". De acuerdo con lo que sostiene GONZALEZ BLASCO (1986) no entramos en la polémica de si clasificar en escalas es o no es medir. "Partimos de dos hechos (...): a) que las escalas se han usado con profusión en los estudios sociológicos y b) que han demostrado ser útiles para el análisis de ciertos hechos sociales". (GONZALEZ BLASCO 1986:235).

Es sabido que "el inconveniente de este tipo de preguntas consiste en que se trata de una medida subjetiva y, por tanto, diferente para cada entrevistado: dos individuos de idéntica opinión -si la

expresaran con sus propias palabras- pueden autoclasificarse con diferentes grados en la misma escala, dependiendo de su autopercepción con respecto a lo que significa en términos de radicalismo o rechazo de su propia postura".

Además, es criticable la escala que hemos ofrecido para autoubicarse: (1-6). Puede prestarse a confusiones sobre cual es el centro, la postura neutral entre los dos extremos: algunos habrán elegido "3" pensando elegir la cifra central, cuando en realidad no lo es; lo sería si las opciones para escoger hubieran sido entre 0 y 6. Otra posibilidad hubiera sido haber dado a escoger entre 1-5, que no se presta a ese error.

También podría criticarse que no introdujimos la posibilidad "sin opinión" entre las respuestas posibles. Ante esta crítica cabe alegar, por una parte, que los Diputados disponen de la pregunta abierta para manifestar su "no-opinión" o cualquier otro punto de vista; y por otra, que por poca opinión que se hayan formado sobre los temas del cuestionario, alguna deben tener, porque están relacionados directamente con su trabajo, son parte de él.

#### **LAS PREGUNTAS ABIERTAS.**

En un estudio dedicado a "la apertura y el enfoque cualitativo" ORTI (1986) asegura que "las llamadas preguntas abiertas de la encuesta estadística de opiniones y actitudes continúan siendo una "apertura cualitativa" (una "ventana" o una "rendija") demasiado estrecha para que por ella circule, aportando toda su

riqueza semántica, un auténtico discurso (ideológico) espontáneo y libre de un sujeto en (supuesta) situación de comunicación total". (ORTI 1986: 161). Sin embargo, un autor evidentemente crítico como el que citamos no duda en asegurar que "hay que hacer constar que la técnica de la encuesta estadística de opiniones y actitudes dispone también de un sencillo procedimiento para captar el discurso espontáneo y libre del entrevistado, como es el de las llamadas preguntas no codificadas o "preguntas abiertas", es decir: preguntas (...) que carecen de items o alternativas codificadas, y que previamente deben ser lo suficientemente neutras en su formulación, para no orientar, ni precondicionar, la respuesta abierta o libre del sujeto entrevistado" (ORTI 1986: 160).

Por tanto, hasta los autores más críticos reconocen una cierta virtualidad a las preguntas abiertas como vía para ahondar en los aspectos cualitativos de los resultados cuantitativos obtenidos mediante cuestionario.

#### **ORDEN DEL CUESTIONARIO**

No parece necesario poner de relieve la importancia que puede tener el orden en que las preguntas sean formuladas en los resultados finales de la investigación. A la vez, no hay reglas fijas que determinen la conveniencia de una o de otra opción. En cada caso es preciso justificar el orden establecido en función de los objetivos.

Hemos optado por ordenar las preguntas del cuestionario empezando por una serie de cuestiones

concretas para, más adelante, acometer los asuntos generales. Es la denominada técnica del "embudo invertido", ya que, aunque "algunos autores hablan de la secuencia del embudo para referirse al ordenamiento de preguntas desde lo más general a lo más específico" (GARCIA FERRANDO 1986:144). "Otras veces puede resultar conveniente invertir la secuencia y comenzar con las preguntas más concretas. En tal caso se tiene la secuencia del embudo invertido" (GARCIA FERRANDO 1986:145) que los expertos aconsejan cuando -entre otras cosas- se busca tener la seguridad de que "el entrevistado ha considerado ciertos aspectos al ofrecer su evaluación" (GARCIA FERRANDO 1986:145).

El orden diseñado en el cuestionario puede ser descrito del siguiente modo<sup>5</sup>:

1. El cuestionario empieza por preguntas concretas sobre asuntos "no políticos" con la finalidad de ganar la confianza del interlocutor, muy sensible a dar respuestas estandarizadas a cuestiones de carácter político.

2. En un momento dado se rompe el ritmo del cuestionario y se lanza una "bomba". Es la pregunta número 5. Se produce un ligero cambio en el modo de preguntar y, lo que es más significativo, la pregunta no trata sobre una realidad existente sino sobre una posibilidad polémica. Además, con esta ruptura de ritmo, se busca impedir la contaminación entre los instrumentos de información "políticos" (preguntados a continuación) y los "no-políticos" (sobre los que se acaba de preguntar).

---

<sup>5</sup> Puede consultarse el cuestionario en el anexo.



3. En el siguiente grupo de preguntas se trata de una larga lista de instrumentos de información de alto contenido político: interpelaciones, preguntas, Comisiones de investigación, etc. Algunos de ellos podrían haberse introducido en los "no-políticos" (como el art. 7 del Reglamento); otros son indiscutiblemente "políticos", como las Comisiones de investigación.

4. Nuevo cambio del ritmo en la pregunta número 7. En realidad es la decimosexta pregunta cerrada a la que se enfrenta el que contesta, cada una de las cuales ha ido acompañada de una pregunta abierta. La pregunta nº 7 se sale de la estructura general del cuestionario y pretende preguntar "Ud qué esfuerzos pone por tener contacto con el pueblo" y además prepara que una "gran pregunta general" (la número 8) quede contagiada de cierta dosis de realismo y, no solo de buenas intenciones.

En principio, la respuesta a esta cuestión resulta difícil de valorar, porque, además de prestarse a contestaciones poco sinceras, es difícil decir qué se considera "trato directo" con los electores. En trato directo caben cosas tan variadas como: "convocar asambleas ciudadanas periódicas", "recibir a la gente que lo solicite" o actividades de contacto con la gente tan habituales como "ir de compras".

Además, aun haciendo un esfuerzo honrado de sinceridad, es difícil "calcular" cuanto tiempo se dedica al trato con los electores. Ordinariamente es una actividad variable. Periodos de campaña electoral tienen

poco que ver con periodos de intenso trabajo técnico-legislativo.

En el estudio de esta cuestión, sin embargo, el cuestionario permite al Diputado responder sobre dos cuestiones que pueden ayudarnos notablemente a conocer en qué medida se da cierta conexión entre Diputado y representados:

-La primera de las cuestiones plantea si "¿está satisfecho del tiempo que dedica al trato directo con los electores de su distrito?", que quiere averiguar algo así como: "¿se siente conectado con los representados?"

- La segunda de las cuestiones es enormemente concreta. Sólo cabe contestar a ella con un "sí" o con un "no": "¿Tiene horario fijo de atención a los electores de su distrito?."

5. La pregunta número 8 es una pregunta general y directa sobre el objeto del cuestionario: "En general, ¿está satisfecho de los medios de que dispone para conocer las opiniones del pueblo?"

6. En la pregunta número 9 se hace un esfuerzo por conocer los hábitos de relación con los medios de comunicación. Es criticable la no alusión a medios concretos. Se pide la conformidad o disconformidad con el siguiente enunciado: "En último termino, por mucha información que reciba por distintas vías, el seguimiento personal y directo de los medios de comunicación resulta imprescindible". No se exige una

respuesta de "sí" o "no", sino se permite darla en escala 1-6.

La segunda parte de la investigación sobre los medios tiene enormes dificultades. Se pregunta por el tiempo dedicado cada día a los medios de comunicación. Se distingue el tiempo dedicado a televisión, radio, prensa nacional, prensa local y revistas. A su vez, en cada uno de esos medios de comunicación se pide el tiempo dedicado en los "días de diario" y en los "días de fin de semana".

Contestar con precisión a esta parte del cuestionario es realmente complicado ya que la vida de los Miembros del Congreso es poco rutinaria y, por tanto, es difícil que se ajusten a un seguimiento temporalmente programado de los medios de comunicación.

Quizá los tiempos declarados sobre TV sean bastante aproximados al tiempo de duración de los programas "de calidad" que siguen los Diputados.

En prensa es conocido el hábito de lectura de resúmenes y de varios medios directamente.

En cuanto a la radio, estimo que los datos son difíciles de evaluar porque el seguimiento de este medio, aunque puede oírse de modo sistemático (el informativo de la mañana durante el aseo o en el coche al ir al trabajo, por ejemplo), es frecuente, un uso asistemático del medio, en función de la actualidad, debido a su inmediatez.

7. La tabla de la página 7 es lo más flojo del cuestionario, además de preguntar por datos, en su mayoría asequibles por otra vía, es gráficamente complicada de seguir y rompe el ritmo general del cuestionario, resulta larga, premiosa.

8. Finalmente se ofrece al Diputado la oportunidad de identificarse o de dar unos datos estadísticos básicos.

Sobre estas preguntas quizá baste señalar:

-Respecto al dato "edad": para evitar problemas típicos de sinceridad en esta pregunta, hemos utilizado el método de establecer grupos de edad muy amplios. Aunque el perfil de los entrevistados no parece propenso a la falta de sinceridad en este punto.

-Respecto al dato "antigüedad como Diputado": la pregunta ha podido generar confusiones por ambigüedad. Cabría pensar en la posibilidad de contar los periodos como Diputado en otros Parlamentos, o el trabajo como Senador.

## **PRESENTACION DEL CUESTIONARIO**

A continuación, exponemos el material facilitado a cada Diputado para enfrentarse a la contestación del cuestionario:

1. Sobre con remite impreso del Departamento de Sociología VI (Opinión Pública y Comunicación de Masas) de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid.

## 2. Contenido del sobre:

- a) Cuestionario
- b) Sobre franqueado con la dirección del destinatario: Despacho 417 de la Facultad de CC. de la Información.
- c) Carta de presentación de la investigación del Decano de la Facultad de Ciencias de la Información.

## 3. Contenido de la Carta del Decano:

Cfr. texto anexo del cuestionario.

## 4. Instrucciones del cuestionario:

-Tiempo aproximado necesario para cumplimentarlo.

-Se anima a que "en todas las preguntas se pueden añadir sugerencias para mejorar los aspectos que estime oportunos"

## **VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE HACER LA ENTREVISTA CON ENTREGA EN CASILLEROS DE DISTRIBUCION DE CORRESPONDENCIA Y DEVOLUCION A TRAVES DE CORREO ORDINARIO.**

De entre las posibilidades que teníamos sobre el modo de hacer llegar el cuestionario a los Diputados descartamos pronto la entrevista personal con cada uno porque requería mucho tiempo de gestión y de ejecución; o bien mucho personal con una mínima especialización, gente de la que no disponíamos.

Por tanto, la opción era enviar el cuestionario a los Diputados, que ellos lo cumplimentasen, y, a continuación, nos lo hicieran llegar de un modo

sencillo. En realidad, nos encontrábamos ante dos problemas: a) Cómo hacerles llegar el cuestionario a los Diputados y b) cómo facilitarles su devolución.

Después de sopesar los pros y los contras de varias posibilidades optamos por dejar los cuestionarios en la portería del Congreso de los Diputados, solicitando que fuesen distribuidos como correo ordinario a través de los casilleros individuales de los que disponen los Diputados en las proximidades del hemiciclo. De este modo conseguíamos evitar posibles filtros de secretarías, etc., que podrían darse en otros sitios. Distribuidos así, los Diputados contaban con la posibilidad de contestar al cuestionario durante la celebración del Pleno, momento de cierta serenidad en sus actividades ordinarias.

El modo de devolver el cuestionario había que facilitarlo al máximo. Fracasamos en varias gestiones para que fuesen recogidos a través del personal de la Dirección de Estudios del Congreso, por lo que finalmente hubo que optar por incluir sobres de respuesta franqueados que se incluían en el sobre principal en el que entregaba el cuestionario.

Los cuestionarios por correo pueden ser más extensos y permiten un tiempo de sosiego y reflexión para contestarlo adecuadamente.

También es interesante destacar las garantías de sinceridad que ofrecen los "cuestionarios por correo", en comparación con las entrevistas personales, en las que el entrevistado tiende a "quedar bien" ante el entrevistador.

Sin embargo, el método ofrece desventajas:

-Necesidad de incentivar el envío de respuestas mediante premios, etc. En nuestro caso no parecía oportuno. En el diseño de la investigación se pensó estimular la contestación del cuestionario con la posibilidad de recibir los datos extraídos de la investigación. Finalmente, no se incluyó ese modo de incentivar porque no parecía, a priori, muy sólido.

-El gran problema del método estriba en la ausencia de devoluciones que es mucho más alto que en cualquier otro sistema. Suele oscilar en los estudios convencionales entre el 30% y el 50%. Planteándose el problema de que finalmente la muestra se convierte en un grupo parcialmente autoseleccionado, con los problemas que conlleva.

-Aparecen peculiares problemas de contagio, ya que, a pesar de que el cuestionario establece un orden en las preguntas, nada impide al entrevistado contestarlas en otro orden, o lo que parece más lógico, "echar un vistazo" a todo el cuestionario para ver por dónde van las intenciones de la investigación.

-Tampoco hay seguridad de las respuestas obtenidas son verdaderamente individuales y no proceden de comentarios con otros. O, incluso, cabe la posibilidad de que el que conteste sea persona distinta del que hubiera deseado el investigador.

-----

Esta es, en fin, la descripción de las posibilidades (ventajas e inconvenientes) de la investigación realizada. Unas y otros deben ser tenidos en cuenta a la hora de valorar el análisis de la investigación.



**CAPITULO 11.**  
**EXPOSICION DE LOS DATOS OBTENIDOS MEDIANTE**  
**EL CUESTIONARIO.**

## CAPITULO 11

### EXPOSICION DE LOS DATOS OBTENIDOS MEDIANTE EL CUESTIONARIO.

Este capítulo pretende dar a conocer lo más significativo de la información que nos ha proporcionado el trabajo empírico. Damos cuenta de modo sistemático de las respuestas recibidas al cuestionario: en ocasiones nos limitaremos a transcribirlas; otras veces haremos un escueto resumen; y en no pocas ocasiones las omitiremos con el fin de no resultar excesivamente repetitivos.

Aunque puede haber variaciones en los materiales resumidos, lo habitual será que nos detengamos, al menos en lo siguiente:

#### a) Gráfico de satisfacción.

Únicamente tres barras verticales forman el gráfico de satisfacción: la primera indica el número de Diputados que se muestran satisfechos con el instrumento de información estudiado; la segunda el número de Diputados insatisfechos; y la tercera recoge los que no han emitido ningún juicio. Los satisfechos se obtienen sumando los que han dado como respuesta entre 4 y 6. Los insatisfechos sumando las respuestas 1, 2 y 3. Con esta información se pretende dejar constancia de si la tendencia básica de los parlamentarios es favorable o contraria. Los matices se transmiten en los siguientes apartados. Buscamos dejar claros qué instrumentos funcionan aceptablemente, procurando que posteriores precisiones no acaben ocureciendo un juicio positivo general.

b) Gráfico sobre el uso.

Después del gráfico sobre la satisfacción general que produce cada recurso informativo, nos ha parecido conveniente introducir los datos sobre el uso más o menos frecuente que hacen los parlamentarios de sus posibilidades informativas. En esta ocasión el instrumento gráfico empleado lo forman siete barras verticales, reflejo de las casillas de respuesta con las que contaba cada parlamentario para contestar: NS/NC; Nunca; Rara vez; Cada mes; Cada quince días; Cada semana; A diario. Tratamos de contrastar si existe algún paralelismo entre satisfacción general y uso; y entre posibilidades de usar y uso real.

c) Gráfico detallado sobre satisfacción.

Además de la expresión generica de satisfacción nos ha parecido necesario mostrar desglosados los datos de satisfacción con cada uno de los instrumentos. El instrumento empleado es un nuevo gráfico de siete barras: la primera recoge los NS/NC, las restantes reflejan la escala 1-6, en la que 1 equivale a nada satisfecho y 6 a totalmente satisfecho. Debido a su tamaño, tanto el gráfico de uso como el gráfico detallado de satisfacción hemos optado por imprimirlos apaisados para mayor claridad.

d) Relación de las respuestas a la pregunta abierta "¿Qué mejoraría?" ordenadas por Grupos parlamentarios.

Como hemos señalado en varias ocasiones, además de los datos acumulados propios de estudios cuantitativos, la investigación se caracteriza por incorporar interesantes aportaciones cualitativas. La fuente de esas novedades está, sobre todo, en las respuestas a las preguntas abiertas planteadas. Hemos incluido en la

relación aquellas respuestas que puede ser útil conocerlas tal cual llegaron a nosotros, con la fuerza y los defectos de la inmediatez. Hemos dejado fuera las que resultaban repetidas. Pero no siempre, cuando lo llamativo era la repetición, hemos procurado respetarla. La selección de las respuestas es enteramente nuestra, la literalidad enteramente de los Diputados. Para ordenar la selección hemos optado por hacerlo en función del Grupo parlamentario declarado teniendo en cuenta que es la característica que más unifica las opiniones de la Cámara.

e) Breve análisis de los datos del cuestionario.

Suele completarse esta relación con algunas consideraciones explicativas de los datos aportados. Esta explicación es necesariamente breve y, lejos de pretender agotar la cuestión, busca apuntar nuevas ideas para posteriores desarrollos.

El orden por el que son estudiados los instrumentos de información del Congreso coinciden básicamente con el orden en que fueron planteados en el cuestionario.

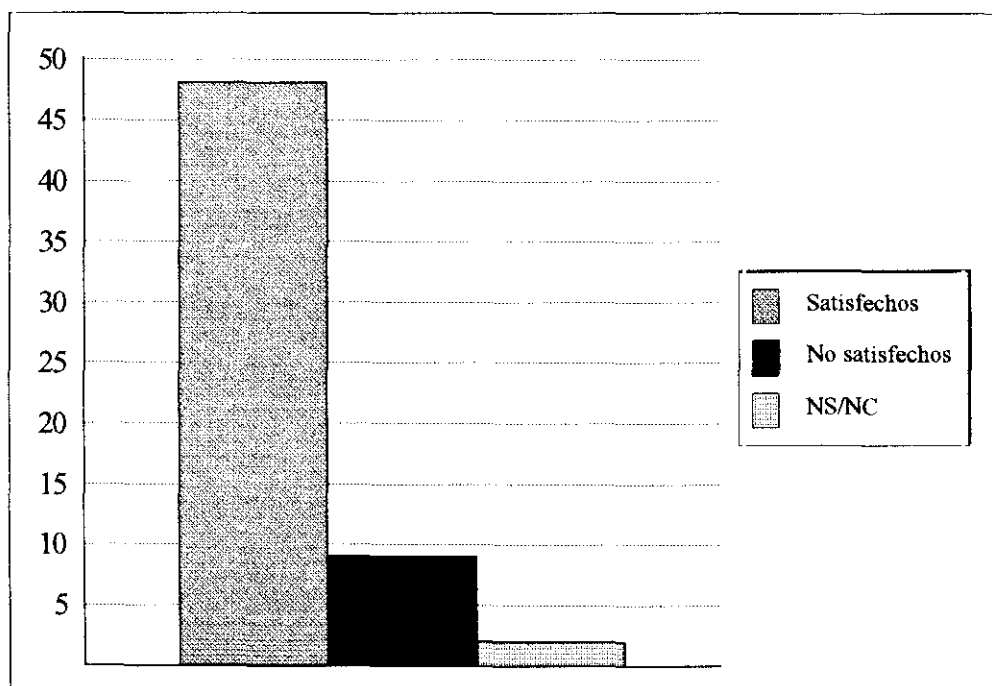
Conviene no olvidar que los datos que se ofrecen, salvo indicación en contrario, no son porcentajes sino número total de los entrevistados que se inclinaron por la opción reseñada.

## 1. SERVICIO DE DOCUMENTACION.

El Servicio de Documentación del Congreso de los Diputados goza -en el momento de nuestro trabajo de campo- de un prestigio generalizado en la Cámara. Pedir una valoración de un recurso informativo que funciona de manera satisfactoria ha sido un modo acertado de empezar el cuestionario, porque, probablemente, se habrán evitado visiones excesivamente negativas, propias de un prisma politizado.

Como veremos, los defectos atribuidos al Servicio de Información suelen hablar de cierta lentitud, o mejor, de una deseable mayor velocidad. El resto de las acusaciones responden más a la ignorancia del acusador que a defectos del acusado.

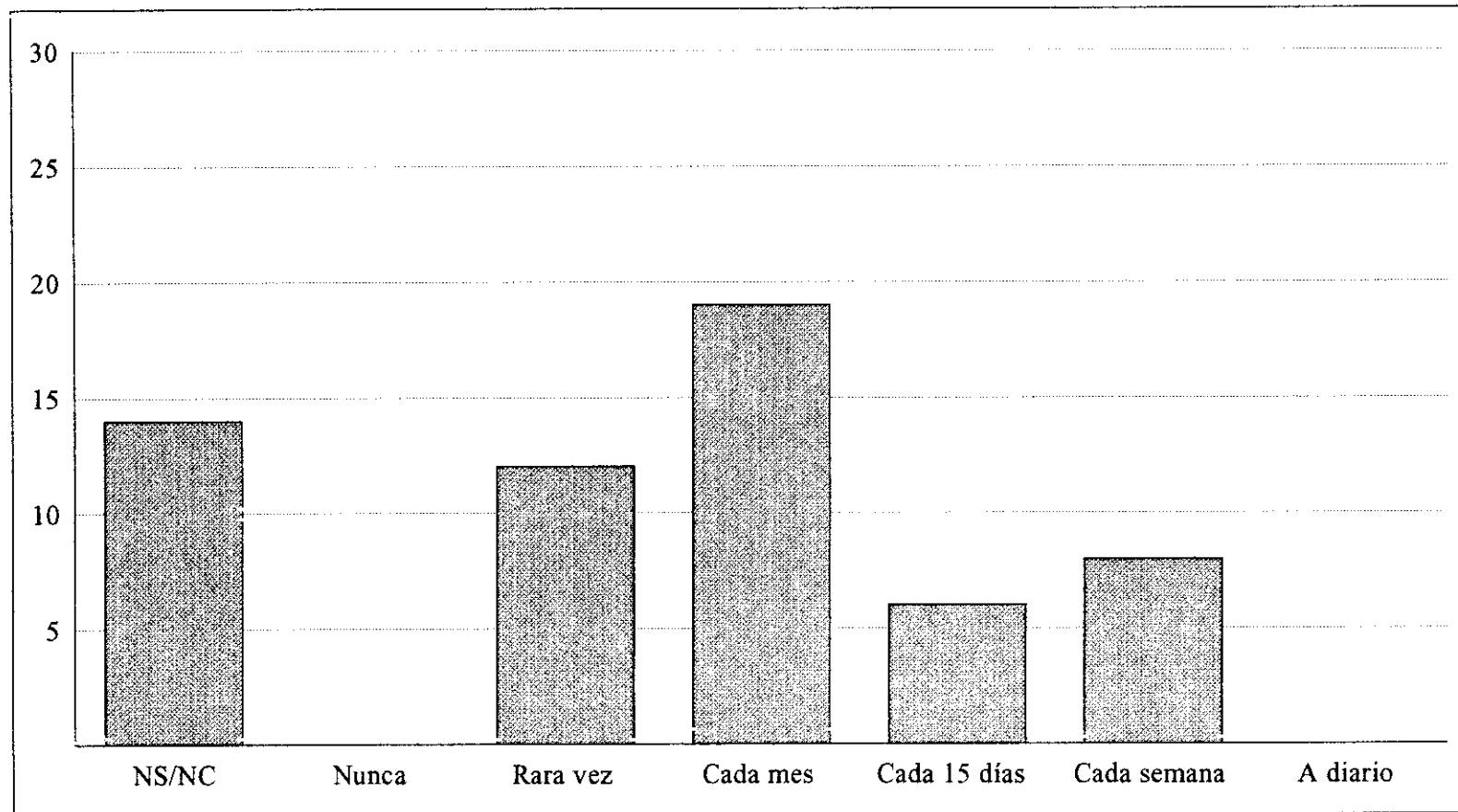
### GRAFICO DE SATISFACCION / NO SATISFACCION.



**GRAFICO DETALLADO SOBRE SATISFACCION CON EL SERVICIO DE DOCUMENTACION  
DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.**



**GRAFICO SOBRE LA FRECUENCIA DE USO DEL SERVICIO DE DOCUMENTACION DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.**



**RELACION DE LAS RESPUESTAS A LA PREGUNTA ABIERTA "¿QUE MEJORARIA?" ORDENADAS POR GRUPOS PARLAMENTARIOS.**

Sin identificación

- Es difícil alcanzar un 100/100.
- La rapidez en la entrega.
- Mayor rapidez.

IU

- Se debería documentar los proyectos de ley antes de acabar el trámite de enmiendas, después sólo sirve para ilustrar el debate

Catalán

- Colaboración en la preparación de iniciativas parlamentarias.

Popular

- Una mejor información periódica y divulgativa a los Diputados sobre posibilidades de prestación del servicio.
- El servicio a los Diputados.
- Traducción.
- La rapidez en la entrega.

Socialista

- El conocimiento de las necesidades de los Diputados.
- Información sobre servicios.
- Consulta directa a través del acceso a la base de datos, por ordenador.
- Disminuir la información generalizada y la limitaría a demanda para que se consuma menos papel.
- Apenas llega información.



-Mayor información a Diputados acerca de sus posibilidades de apoyo.

-Una información más puntual a los Diputados de lo que va llegando.

#### **ANALISIS DE LOS DATOS DEL CUESTIONARIO.**

Las respuestas recogidas sobre el Servicio de Documentación del Congreso muestran una contundente realidad: los Diputados se sienten satisfechos con la información recibida por esa vía.

En ese clima de general satisfacción parece tener consistencia la solicitud de que los informes documentales lleguen antes a los Diputados. De esa manera podrán utilizarlos para la presentación de enmiendas, momento en el que pueden resultar magnífico apoyo del trabajo legislativo.

Se aprecia cierto desconocimiento por parte de los Diputados sobre las posibilidades que ofrece el Servicio ya que, entre las posibles mejoras que sugieren, citan como mera posibilidad modos de hacer tal y como funcionan en estos momentos.

## 2. DOSSIERES DE DOCUMENTACION (VOLUMENES VERDES).

Los dossiers de documentación son, como se ha explicado más arriba, gruesos volúmenes en los que se reúne valiosa y completa información relacionada con las normas más importantes que se están tramitando en el Legislativo.

La complejidad de la tarea de recopilación y selección de contenidos no ha amedrentado al Servicio de Documentación. Al contrario, ha resultado acicate para desarrollar un trabajo serio al servicio de la institución parlamentaria.

GRAFICO DE SATISFACCION / NO SATISFACCION.

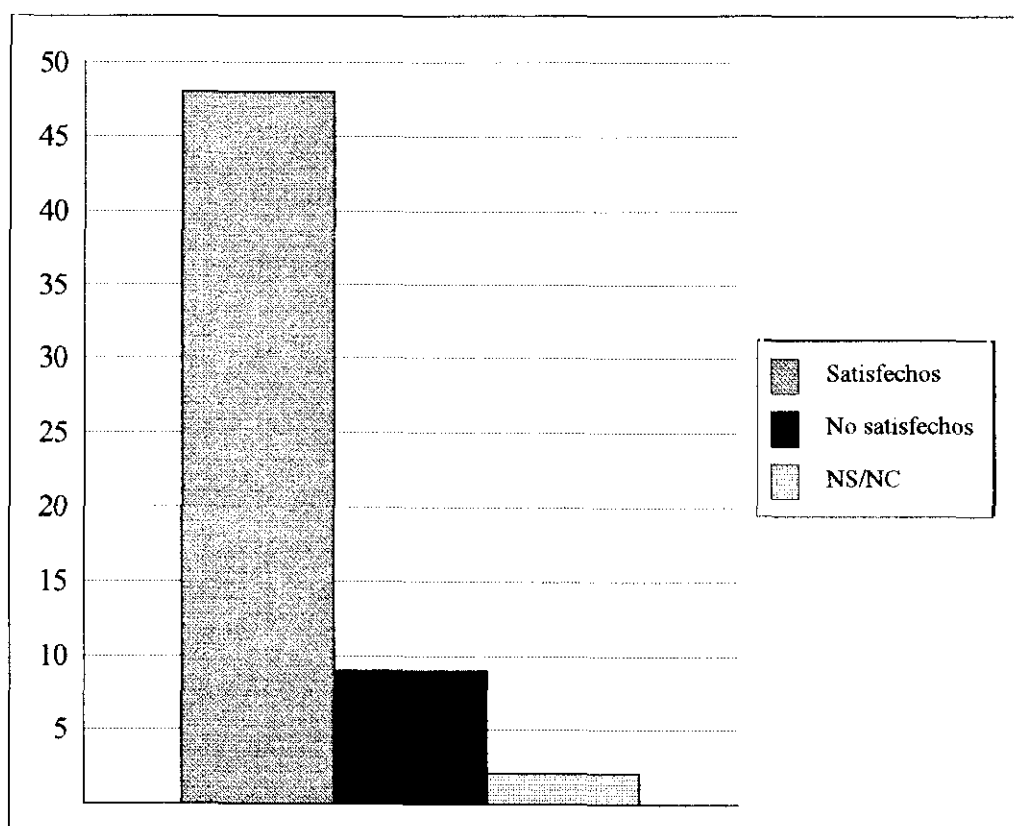


GRAFICO DE USO DE LOS DOSSIERES DE DOCUMENTACION DEL SERVICIO DE  
DOCUMENTACION DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

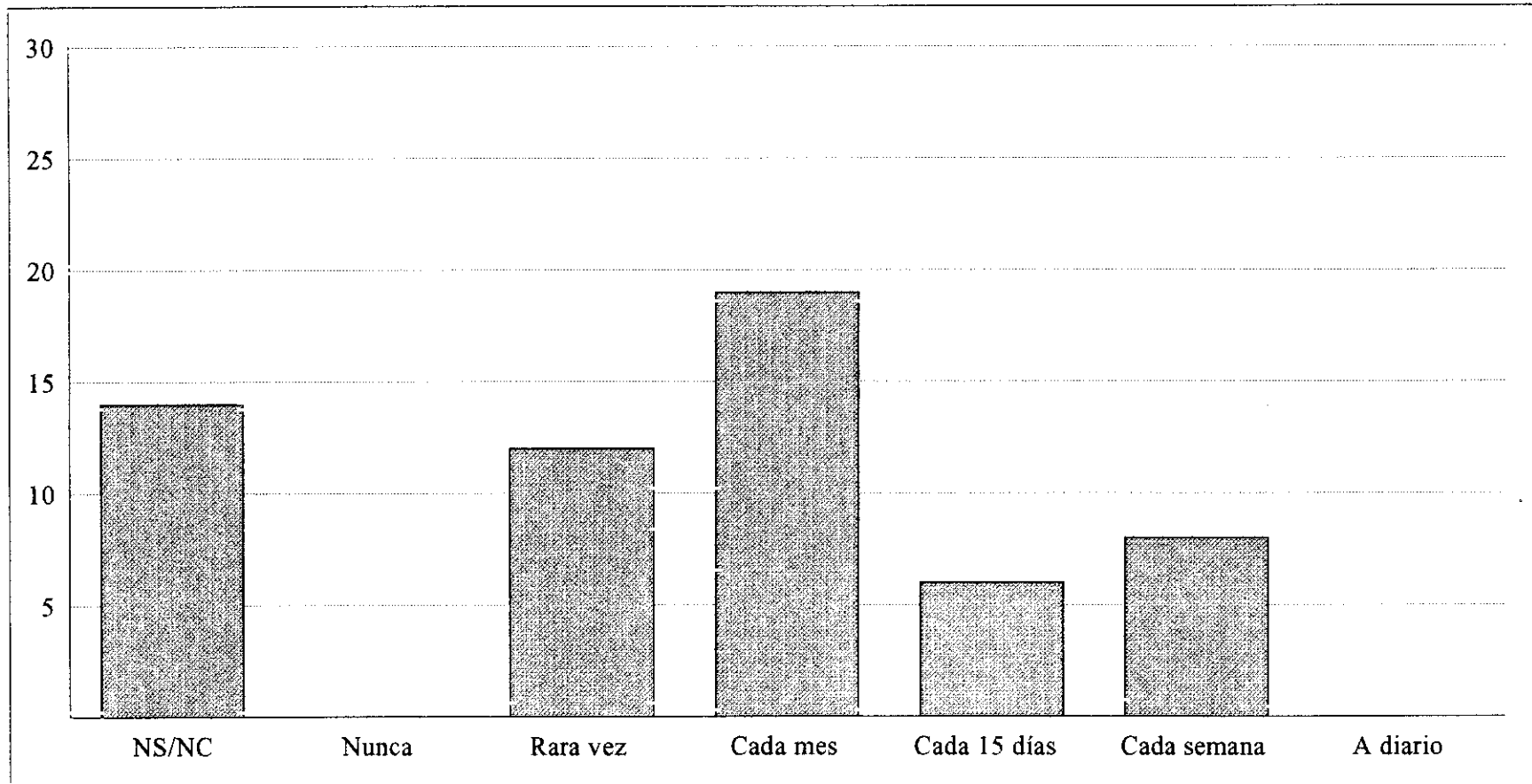
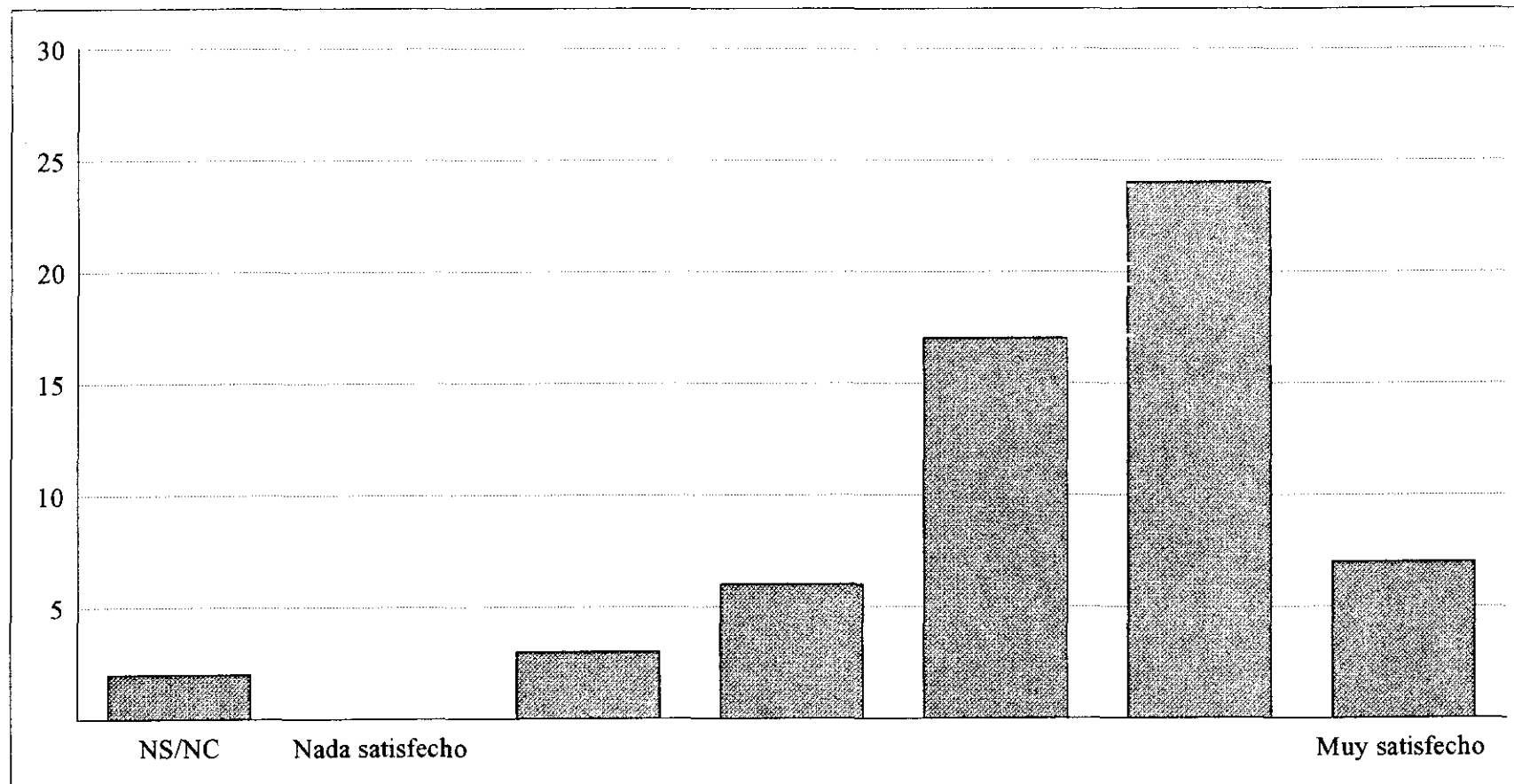


GRAFICO DE SATISFACCION CON LOS DOSSIERES DE DOCUMENTACION DEL SERVICIO  
DE DOCUMENTACION DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS DE LOS DIPUTADOS.



**RELACION DE LAS RESPUESTAS A LA PREGUNTA ABIERTA "¿QUE MEJORARIA?" ORDENADAS POR PARTIDOS.**

Sin identificación

- Es difícil alcanzar un 100/100.
- La rapidez en la entrega.
- Mayor rapidez.

IU

- Se debería documentar los proyectos de ley antes de acabar el trámite de enmiendas, después sólo sirve para ilustrar el debate

Catalán

- Colaboración en la preparación de iniciativas parlamentarias.

Popular

- Una mejor información periódica y divulgativa a los Diputados sobre posibilidades de prestación del servicio.
- El servicio a los Diputados.
- Traducción.
- La rapidez en la entrega.

Socialista

- El conocimiento de las necesidades de los Diputados.
- Información sobre servicios.
- Consulta directa a través del acceso a la base de datos, por ordenador.
- Disminuir la información generalizada y la limitaría a demanda para que se consuma menos papel.
- Apenas llega información.

- Mayor información a Diputados acerca de sus posibilidades de apoyo.
- Una información más puntual a los Diputados de lo que va llegando.

#### **ANALISIS DE LOS DATOS DEL CUESTIONARIO.**

Los datos obtenidos al preguntar por los dossiers coinciden con los que se desprenden del estudio del Servicio de Documentación. Este paralelismo hace pensar que los Miembros de la Cámara identifican los dossiers con el entero Servicio de Documentación y que, en buena medida, desconocen otras posibilidades documentales.

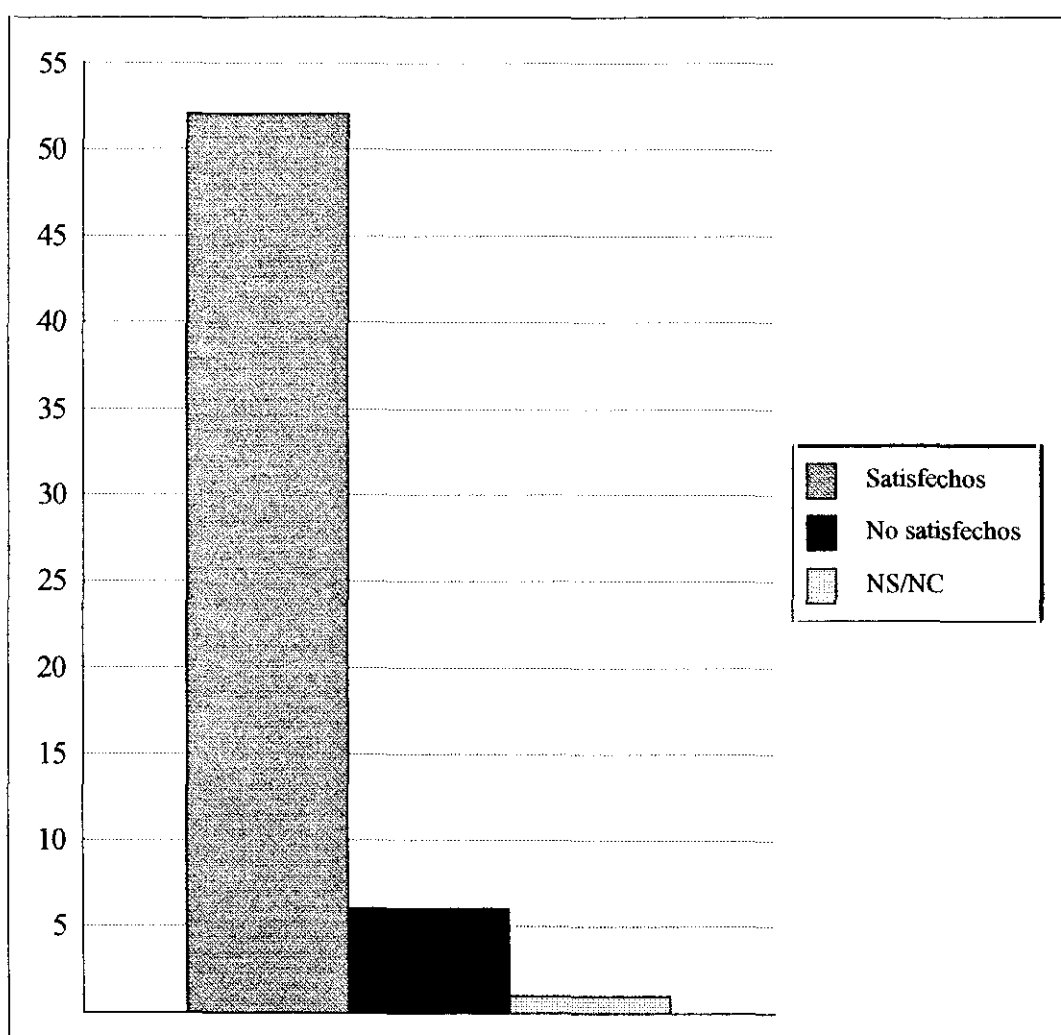
Los Diputados perciben dificultades en el uso de los dossiers. Expresamente se refieren a la posibilidad de disponer de ellos lo antes posible, de manera que puedan utilizarse en todas las fases del iter legislativo, especialmente a la hora de elaborar las enmiendas. Una vía para hacer llegar cuanto antes los dossiers a los parlamentarios más interesados, podría articularse enviando a cada Grupo parlamentario al menos un ejemplar en cada una de las fases de elaboración del dossier, sin esperar a que esté encuadernado y copiado para todos.

La presentación de los dossiers, aunque menos criticada, podría transformarse en un sistema cada vez más dinámico, evitando la elaboración del grueso volumen que actualmente se imprime y con el necesario apoyo informático.

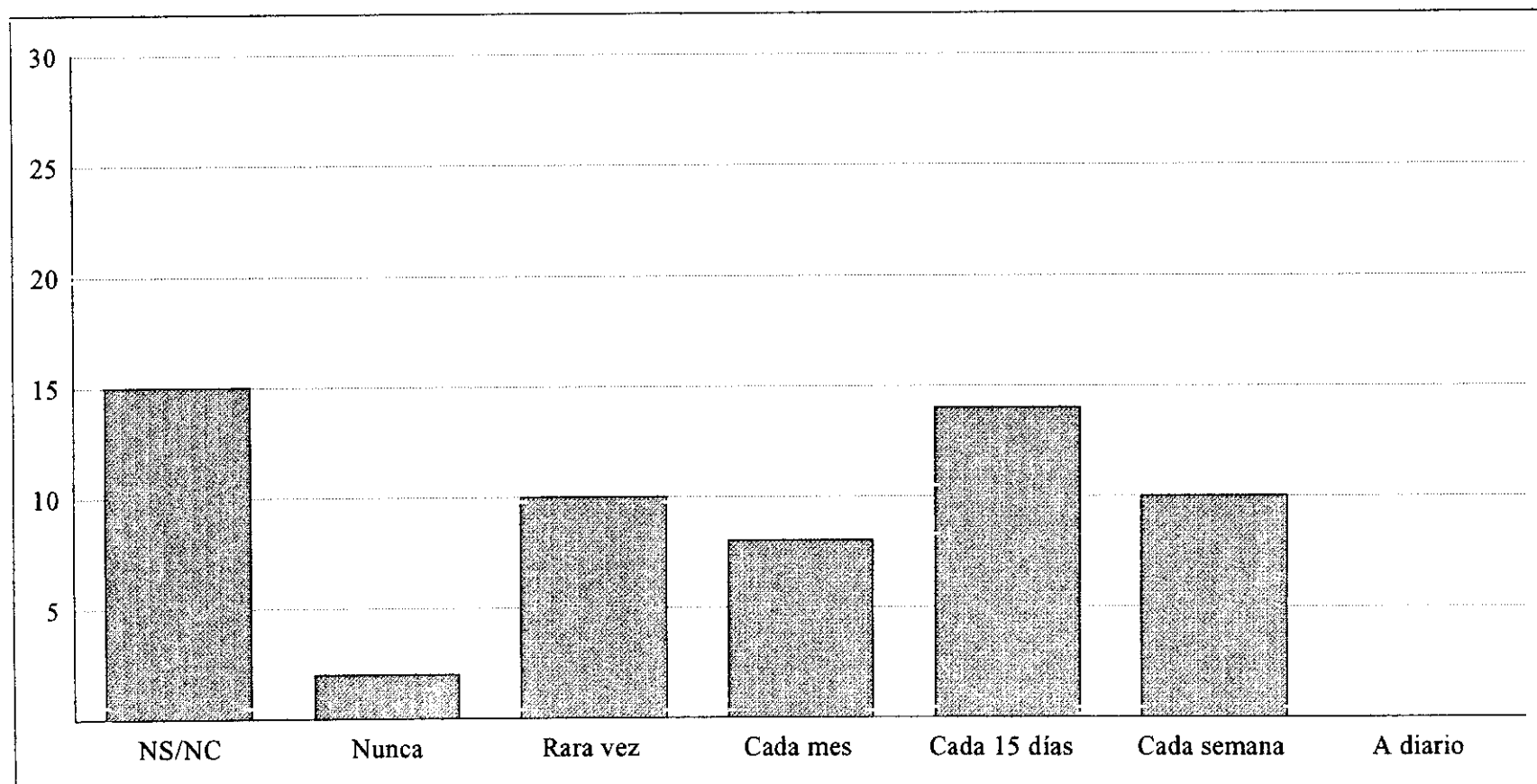
### 3. BIBLIOTECA.

La Biblioteca del Congreso no es, a primera vista, un recurso informativo de interés para los parlamentarios. La información que se puede conseguir mediante sus servicios no es la más actual, ni la más rápida. Sin embargo, este instrumento cuenta con una tradición de buen hacer en muchos órganos legislativos, entre los cuales se encuentra nuestro Parlamento. Esta mezcla de tradición y solidez, hace que sea tratada con singular benevolencia.

#### GRAFICO DE SATISFACCION / NO SATISFACCION.

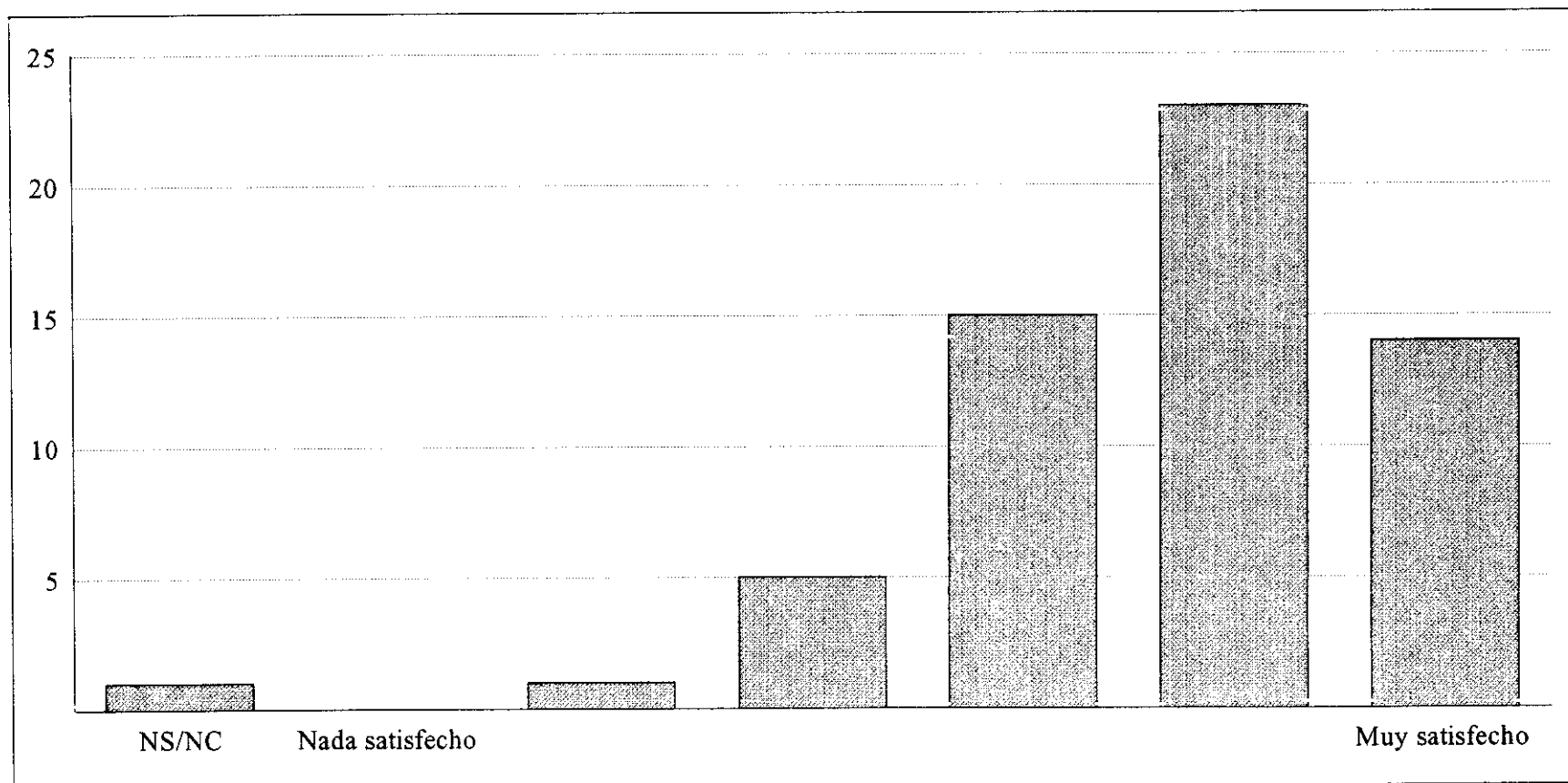


## USO DE LA BIBLIOTECA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.





## SATISFACCION CON LA BIBILIOTECA DEL CONGRESO DE LSO DIPUTADOS



**RELACION DE LAS RESPUESTAS A LA PREGUNTA ABIERTA "¿QUE MEJORARIA?" ORDENADAS POR GRUPOS PARLAMENTARIOS.**

- Más espacio útil.
- La extensión temática en bibliografía técnica.
- Aumentaría el espacio dedicado a la lectura
- Más espacio.

Popular

- La integración informática de los fondos viejos, evitando la dualidad de ficheros.
- Incremento de fondos.
- Ampliar lugar de lectura.
- Más libros políticos actuales.
- Informatización de la bibliografía existente.

Socialista

- Información.
- Ampliación del horario hasta la finalización plenos.
- El espacio de consulta.
- Más espacio para lectura y trabajo.
- Terminales en los despachos.

**ANALISIS DE LOS DATOS DEL CUESTIONARIO.**

La favorable impresión que tienen los Diputados de la Biblioteca resulta llamativa porque, en realidad, la información que pueden obtener de ella es generalmente lenta y poco puesta al día en comparación con la que le ofrecen otros recursos informativos. Indagando sobre las razones que llevan a los Miembros de la Cámara a pronunciarse en ese sentido, consideramos que los datos

favorables hacia la información procedente de la Biblioteca obedecen a una doble causa:

1. Una razón de prestigio: hablar de una Biblioteca famosa, como la del Congreso, en tono negativo es, de algún modo, señal de poca cultura; al contrario, hablar bien de la Biblioteca, es signo de cierta distinción intelectual. Y, lógicamente, nadie quiere pasar por inculto.

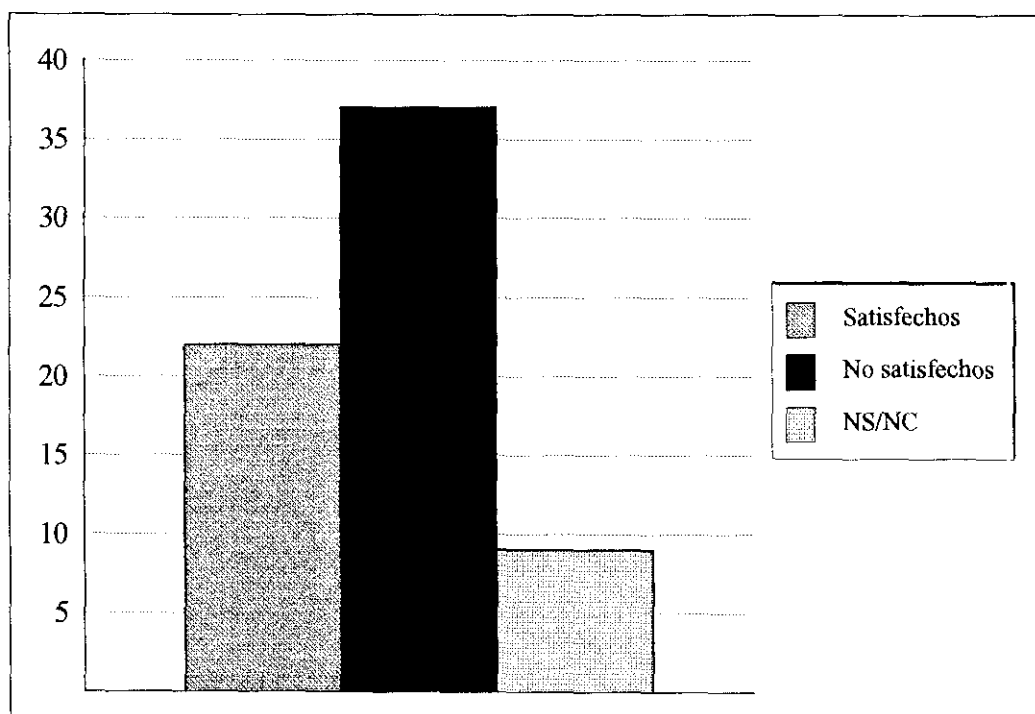
2. Además, es de justicia poner de manifiesto -y es con seguridad lo más destacado de nuestras observaciones- que el Servicio de Biblioteca del Congreso está excelentemente atendido, por profesionales competentes, y cuenta con una abundante colección de fondos. A lo que hay que añadir, desde el punto de vista de los Diputados, que los funcionarios de la Biblioteca dedican atención prioritaria, casi exclusiva, a los miembros de la Cámara. La Biblioteca cuenta también con un servicio de adquisiciones abierto a las solicitudes de los Diputados.

Todo lo cual, necesariamente, provoca altos índices de satisfacción.

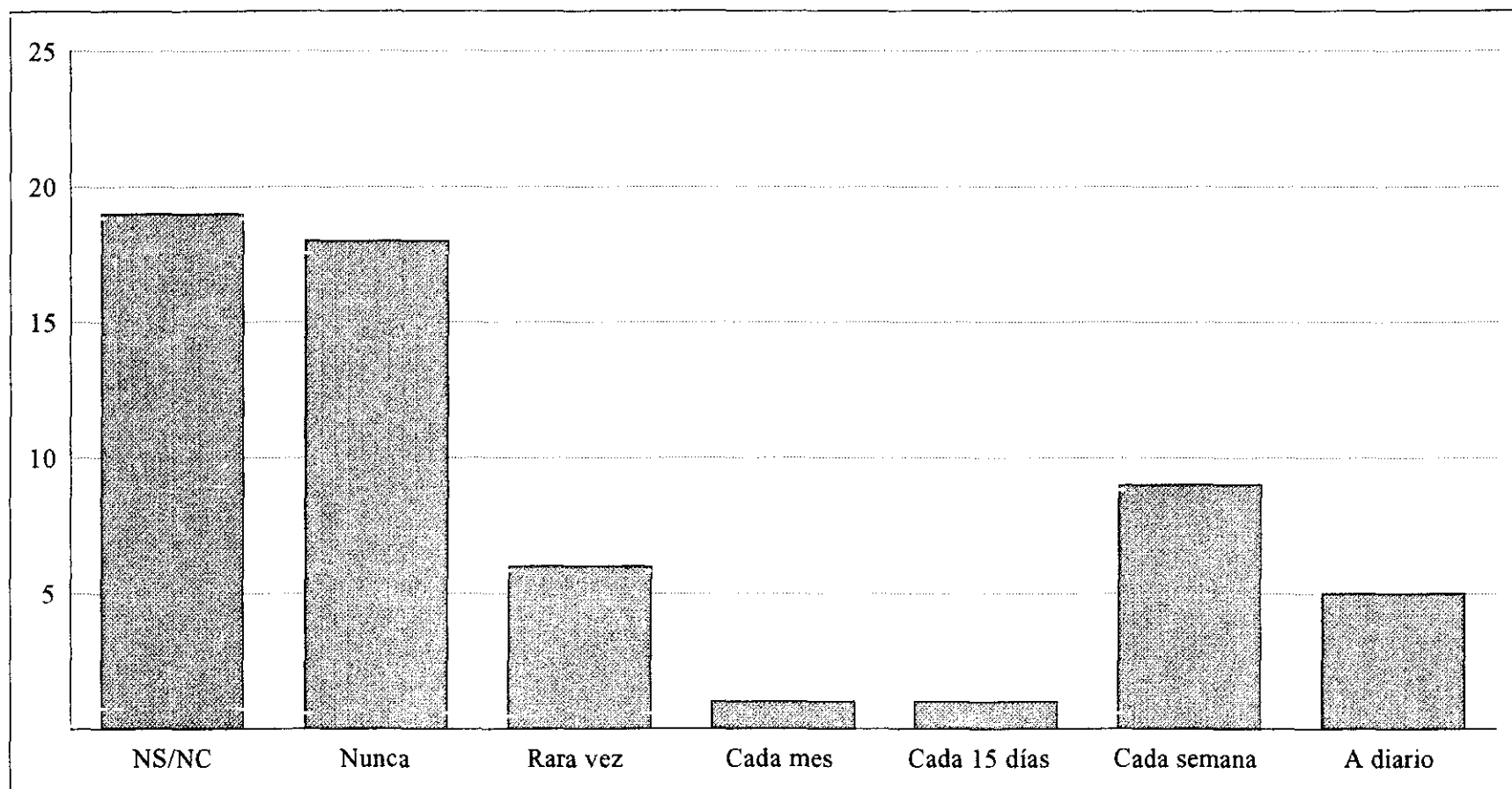
#### 4A. RESUMENES DE PRENSA ELABORADOS POR EL PROPIO GRUPO PARLAMENTARIO.

En el cuestionario hemos querido plantear por separado una pregunta referida a los resúmenes de prensa elaborados por el propio Grupo parlamentario (4a), y otra sobre los resúmenes elaborados por el Servicio de Prensa de la Cámara (4b). Pretendíamos provocar las críticas de los Diputados a la innecesaria multiplicación de trabajos prácticamente idénticos que se ha desplegado en el Congreso en algunas ocasiones. Sin embargo, en el momento en que los Miembros del Parlamento responden, se elabora en el Congreso un único dossier de prensa con una distribución restringida. La mayoría de los Diputados no lo recibe. Los Grupos Parlamentarios se limitan a elaborar información ad hoc, en función de los intereses y funciones de cada Diputado.

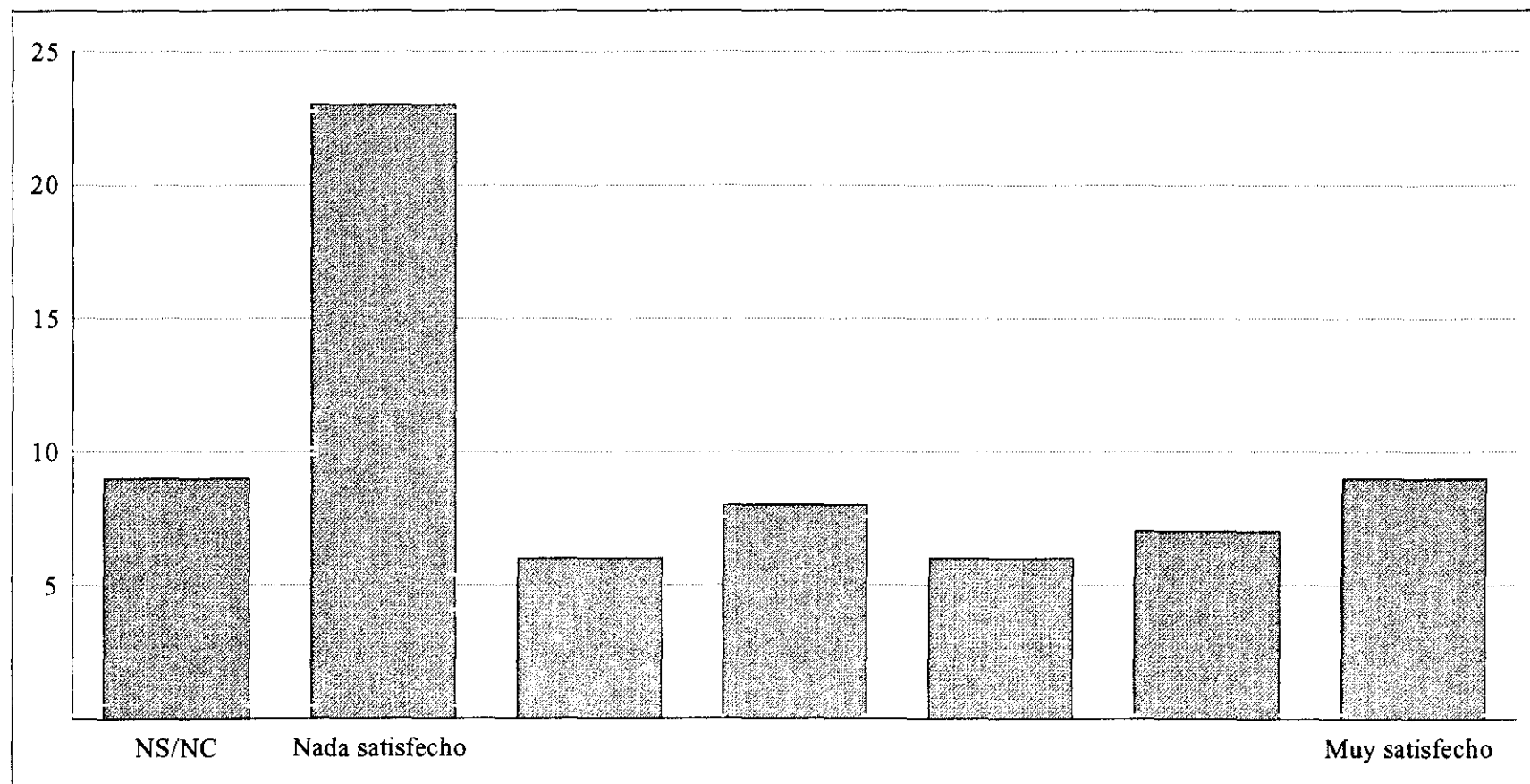
#### GRAFICO DE SATISFACCION / NO SATISFACCION.



USO DE LOS RESUMENES DE PRENSA ELABORADOS POR EL PROPIO GRUPO  
PARLAMENTARIO.



**SATISFACCION CON LOS RESUMENES DE PRENSA ELABORADOS POR EL PROPIO GRUPO  
PARLAMENTARIO.**



**RELACION DE LAS RESPUESTAS A LA PREGUNTA ABIERTA "¿QUE MEJORARIA?" ORDENADAS POR GRUPOS PARLAMENTARIOS.**

Sin identificación

- Los entregaría a cada diputado.
- La accesibilidad a los parlamentarios (un criterio no restrictivo).
- No conozco que se elaboren o al menos no tienen difusión conocida entre los diputados.

IU

- Se debiera realizar por el Congreso y su departamento de prensa para poner a disposición de los diputados y los grupos y no sólo a los presidentes de Comisión.

Catalán

- No los realiza, por disponer del servicio del Congreso.

Popular

- Utilizo los del partido; ignoro si existe el del grupo.
- La amplitud en pro de la objetividad.
- No los recibo.
- Los veo pero no dispongo de ellos.
- Opinión interna.
- No los conozco.

Socialista

- Casi todo.
- No los conozco.
- Deberían existir, simplemente.
- Falta información sobre prensa de fuera de Madrid.
- No conozco resúmenes de prensa elaborados por mi Grupo. Se envían fotocopias de temas concretos relacionados con lo que trabaja cada Diputado en un momento determinado.

- No los recibo
- No recibo ninguno.

#### **ANALISIS DE LOS DATOS DEL CUESTIONARIO.**

El motivo del gran número de insatisfechos está relacionado con la no existencia de un resumen de prensa en la práctica totalidad de los Grupos. En el que lo hay, no es propiamente un resumen de prensa, sino que se trata de un servicio de información sobre los asuntos encargados a cada Diputado dentro del Grupo.

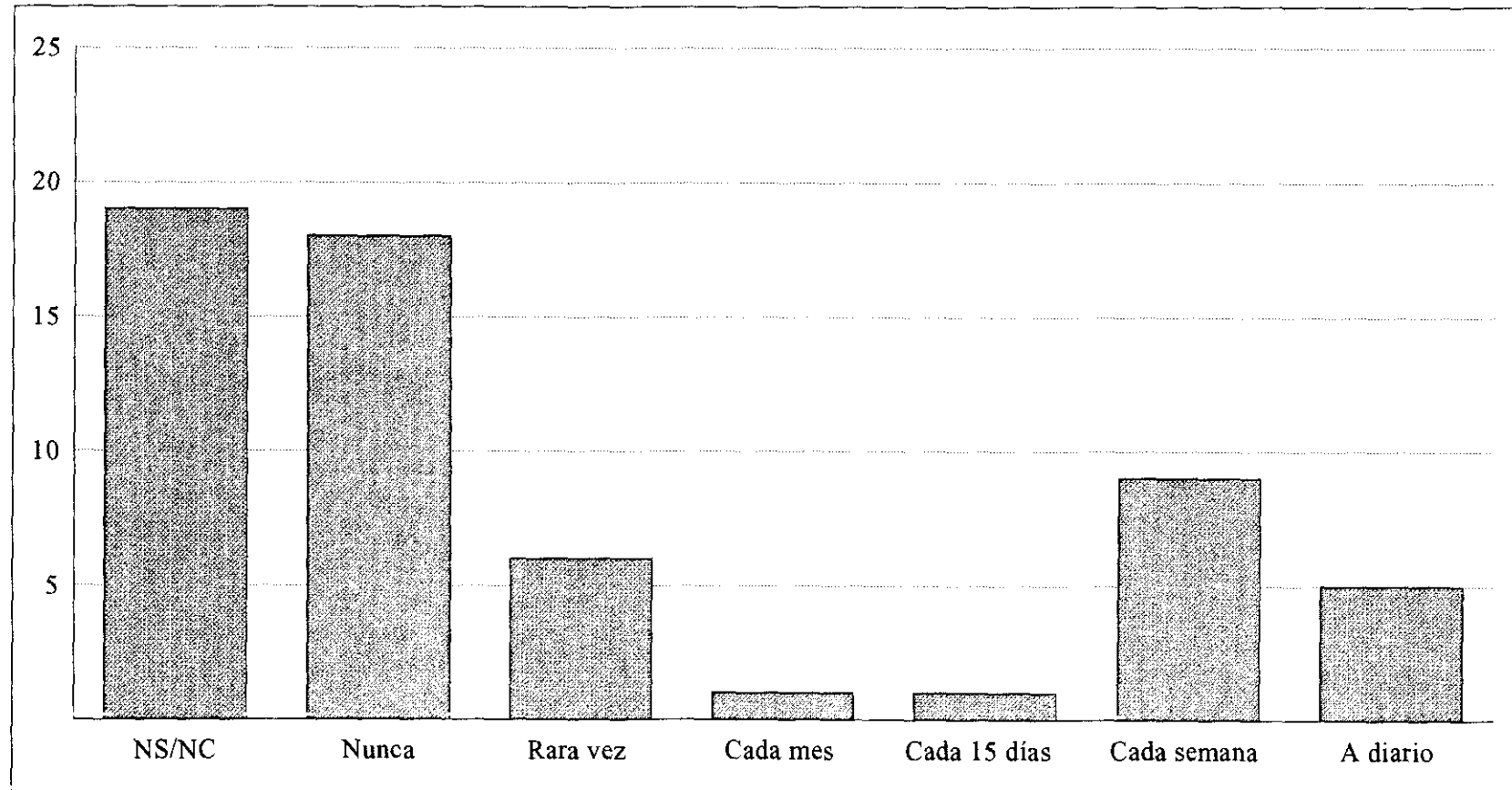
El análisis más claro, a la luz de los datos obtenidos, es el deseo de los Diputados de recibir algún resumen de prensa los días en que acuden a Las Cortes. No parece que les importe mucho que su elaboración proceda del Servicio de Prensa del Congreso o del propio Grupo. Pretenden con razón que, si el resumen se elabora, todos puedan acceder a él.

Algunos destacan las ventajas que puede tener su elaboración por los Grupos parlamentarios: señalan que pueden ser un modo de contribuir a la formación de corrientes de opinión interna, un modo de orientar las opiniones del Grupo, etc.

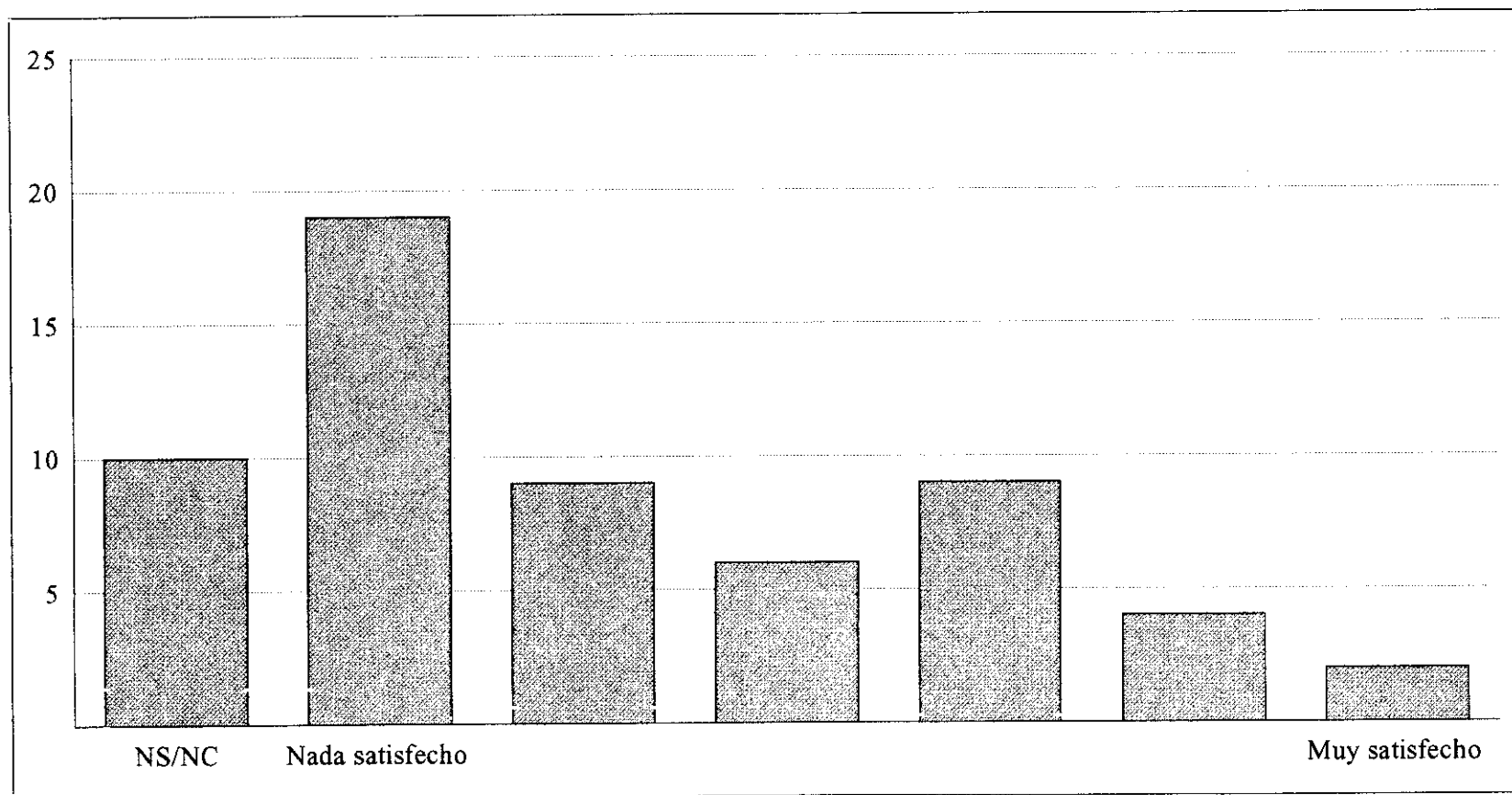
Existe, por tanto, un clima favorable a la elaboración de resúmenes de prensa por el propio Grupo, y apenas se percibe un tono crítico hacia la posible duplicación de tareas dentro de la institución.



USO DE LOS RESUMENES DE PRENSA ELABORADOS POR EL SERVICIO DE PRENSA DEL  
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS



**SATISFACCION CON LOS RESUMENES DE PRENSA ELABORADOS POR EL SERVICIO DE  
PRENSA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.**



## RELACION DE RESPUESTAS A LA PREGUNTA ABIERTA "¿QUE MEJORARIA?" CLASIFICADOS POR GRUPOS PARLAMENTARIOS.

Incluimos una amplia relación de las respuestas obtenidas porque su insistencia en determinados aspectos pueden ser útiles para orientar futuras mejoras.

### Sin identificación

- Los entregaría a cada Diputado
- La accesibilidad a los parlamentarios. (un criterio no restrictivo)
- Los haría llegar a todos los diputados, (sólo se distribuyen a unos cuantos).
- No los conozco o al menos no tienen difusión entre los parlamentarios.
- No llega a los Diputados.
- La difusión.
- No se entregan.
- No los conozco.

### IU

- El horario a disposición debiera de situarse antes de las 12h. de cada día.

### Catalán

- La hora de entrega. Un boletín de esta naturaleza debe ser entregado a las nueve de la mañana. Al mediodía ha perdido ya su utilidad, que radica en el ahorro de lectura directa de los medios.
- No llegan a los Diputados
- Que tratase prensa de fuera de Madrid.
- La prensa "nacional" no es sólo la de Madrid hay excelentes periódicos en "provincias", a menudo mejores (calidad, firmas, objetividad) que los de la capital.

Popular

- No tengo acceso personal a ellos. Los conozco esporádicamente por los compañeros de la Mesa.
- No los recibo...
- No los conozco.
- El acceso a los mismos por parte de los Diputados.
- No los recibo.
- Los veo pero no dispongo de ellos.
- Ponerlos a disposición de los Diputados.
- La inclusión de algunos periódicos de provincias (Vanguardia/El Correo).
- Su difusión entre los parlamentarios.
- Divulgarlos.
- No los conozco.

Socialista

- No los conozco.
- No los conozco.
- No llegan a todos los Diputados.
- No me llegan.
- Sólo se distribuyen a Presidentes de Comisión y Miembros de la Mesa. Aunque soy consciente de que aumentaría mucho su coste, debería generalizarse a todos los Diputados, aunque fuesen más resumidos.
- Falta información sobre prensa de Barcelona y otras CC.AA.
- Apenas los utilizo, pues no se envían a los Diputados.
- Prensa de fuera de Madrid. La Vanguardia.
- No los recibo.
- No los conozco.
- No los recibo. Desearía recibirlos como todos los Diputados.
- No los recibo.

-Que llegasen a todos.

#### **ANALISIS DE LOS DATOS.**

La insatisfacción con los resúmenes de prensa tiene una causa clara: los de los Grupos parlamentarios no existen, y los del Servicio de Prensa del Congreso tienen una difusión restringida a unos pocos Diputados y a altos funcionarios del Congreso. Sin embargo, la mayoría de los Diputados consultados desean disponer del resumen. Como hemos apuntado más arriba, bastaría con dejar un número razonable de ejemplares en los accesos a los edificios del Congreso, de manera que los que lo deseen dispongan de copia.

Entre las mejoras que se derivan de nuestra investigación merecen destacarse expresamente:

a) Inclusión de medios de comunicación de fuera de Madrid. Resulta evidente el interés nacional de la prensa de Barcelona, por ejemplo.

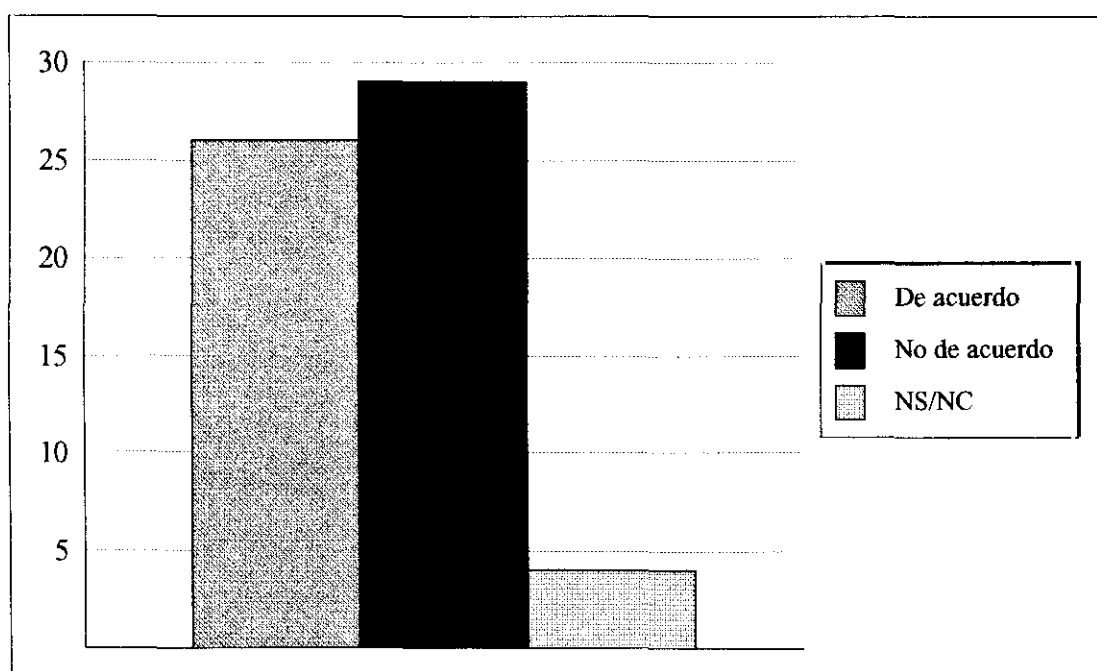
b) Parece innecesaria la amplitud del resumen en algunas materias: por ejemplo, se incluye cualquier declaración por el mero hecho de haberse realizado en los edificios de las Cámaras.

c) Es motivo de descontento la hora de distribución del resumen. Es necesario que el Servicio de Prensa habilite recursos humanos que hagan posible contar con este instrumento de trabajo a primera hora de la mañana.

##### 5. ACUERDO CON LA FRASE: "EL CONGRESO DEBE INVESTIGAR POR MEDIO DE ENCUESTAS EL SENTIR DE LA OPINION DEL PUEBLO"

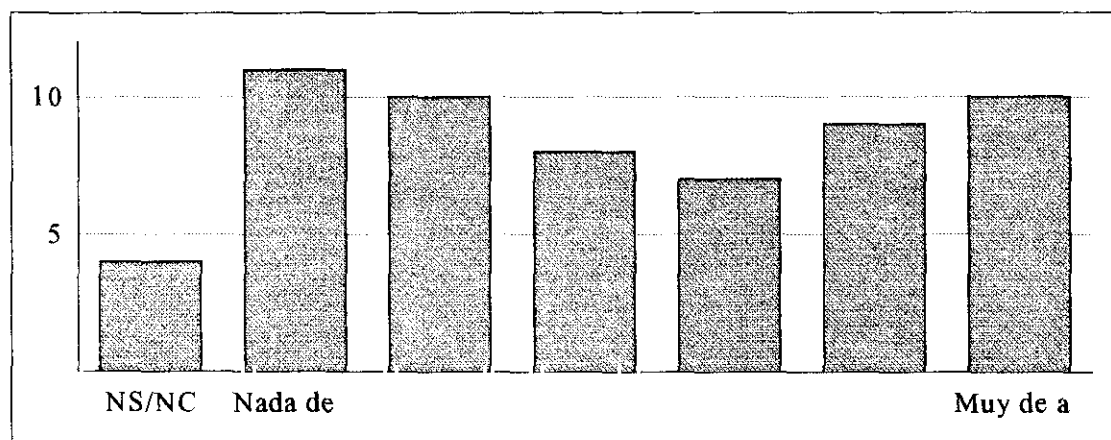
Desde el comienzo de nuestra investigación pretendimos suscitar un debate en torno a las encuestas de opinión, en la medida en que han sido presentadas como vía ejemplar para acercarse al conocimiento de la opinión pública. Con esa idea decidimos plantear una cuestión distinta a las que venimos formulando sobre los demás instrumentos de información. Esta vez, no preguntamos si el Diputado está o no satisfecho con la información que recibe, el enfoque elegido en esta ocasión es proponer a los Miembros de la Cámara que expresen en qué medida están de acuerdo con una frase ciertamente polémica: el Congreso debe investigar por medio de encuestas el sentir de la opinión del pueblo. Veamos los resultados:

**GRAFICO DE ACUERDO / NO ACUERDO CON LA FRASE.**



Probablemente, lo más destacado de la investigación desarrollada con motivo de esta pregunta, sea lo que revela el gráfico de barras en que se detalla el grado de acuerdo con la frase planteada desglosando cada una de las posibilidades que se daba a los Diputados. En él se comprueba a simple vista, como los valores extremos superan ligeramente a las posiciones más centradas que reflejan opiniones moderadas.

**GRAFICO DE BARRAS DETALLADO SOBRE GRADO DE ACUERDO CON LA FRASE (1-6).**



En el análisis de los resultados, nos detendremos en esta interesante cuestión. De momento, queda constancia gráfica del fenómeno. También interesa destacar el muy reducido número de parlamentarios que decidieron no responder, prueba del interés suscitado por la cuestión.

**RELACION DE RESPUESTAS A LA PREGUNTA ABIERTA "¿ALGUN COMENTARIO?" CLASIFICADAS POR GRUPOS PARLAMENTARIOS.**

En esta ocasión recogemos íntegramente las respuestas obtenidas en el cuestionario. La variedad, la originalidad de algunos planteamientos, incluso las discrepancias dentro de los Grupos parlamentarios, nos parecen justificación suficiente para ponerlas a disposición de los investigadores tal cual las hemos recibido.

Sin identificación

- Si los diputados nos son capaces por sí mismos de conocer "el sentir de la opinión del pueblo", es que no lo representan.
- Que ni sean obligatorias, ni el único medio de información, ni la única referencia valorativa.
- Sin consecuencias directas.
- No tengo opinión formada.
- No es nuestro cometido.
- No sólo por medio de encuestas aunque también por medio de encuestas.
- El Congreso es representante del pueblo, por tanto debe opinar como él. El problema es cuando se aparta del pueblo. Y eso no se arregla con encuestas.

IU

- Debiera poder utilizar el CIS.
- Con tal que los resultados se hagan públicos.

Catalán



### Popular

-El Congreso debe tener pronto acceso a los trabajos del CIS.

-La soberanía nacional reside en el Pueblo Español, del cual emanan los Poderes del Estado (...y no, al revés).

-Los Diputados -si lo somos- somos pueblo y estamos en contacto con él. Cabe hacer comparecer a alguien para dar énfasis a lo que ya sabemos o, más bien, a especialistas que nos informen de lo que no sabemos.

-Es tarea de los partidos políticos, del Gobierno y de las Administraciones y de los grupos no un trabajo institucional..

-El CIS debe estar al servicio y bajo dependencia del Congreso para esta labor.

-No parece lo más adecuado legislar o gobernar con apoyo en encuestas o preferencias sociales que pueden ser coyunturales o no garantizar los intereses generales. Tampoco se puede rechazar el sistema para cuestiones muy concretas y trascendentes, aunque debe limitarse su uso, ya que hay procedimientos preferibles como los propios procesos electorales o el referendum.

-¿Para que está el CIS?

-Hay que comunicarse con el pueblo.

### Socialista

-No es esa la función del Parlamento.

-Es una competencia del CIS que sí debe ser conocida por el Congreso.

-Como sentencia genérica bienintencionada, muy bien. No se ven posibilidades efectivas de conseguirlo.

-Ya lo hace el CIS

-Sólo en algún caso muy concreto.

-La función del Parlamento es legislar y controlar al Gobierno, no hacer encuestas de opinión.

- Encuestas accesibles a todos los parlamentarios, no sólo a los grupos.
- Aunque lo más importante es que cada Diputado conozca personal y directamente esta opinión teniendo más contactos con los diferentes sectores que vertebran la sociedad.
- Me parece más importante conocer la opinión y contar con asesoramiento externo.
- Las encuestas del CIS puestas a disposición de los grupos parlamentarios son suficientes.
- El Congreso no es un Instituto de Opinión Pública. Sí vale para ciertos temas: en el Senado se está estudiando el tema de tv y los programas infantiles, o el de los grupos marginados, etc.

#### **ANALISIS DE LOS DATOS.**

La pregunta sobre si el Congreso debe investigar por medio de encuestas el sentir de la opinión del pueblo divide casi a partes iguales a los Diputados consultados. Con una curiosidad añadida: las respuestas contundentes, extremas (1 o 6) son más abundantes que las intermedias (3 y 4). Muestra clara de lo encendido de la polémica en este punto. Sin embargo, las diferencias son demasiado cortas para poder extraer consecuencias sólidas.

#### **Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).**

En los comentarios a esta pregunta aparece con cierta frecuencia el CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas), organismo oficial dependiente del Ministerio de la Presidencia. Por una parte, están los

que señalan que la misión de investigar por medio de encuestas el sentir de la opinión del pueblo corresponde al Centro de Investigaciones Sociológicas y, por tanto, no es competencia del Congreso. Por otro lado, algunos reclaman facilidades de acceso a los trabajos del CIS, o incluso que "el CIS debe estar al servicio y bajo dependencia del Congreso para esta labor". Sobre esta cuestión nos remitimos a lo expuesto en más arriba, dónde se resumían las dos grandes posturas al respecto.

#### Encuestas del CIS. Otras encuestas.

Aunque los datos de los que disponemos no son suficientes más que para hacer conjeturas, nos inclinamos a pensar que los Diputados no logran recordar el origen de las encuestas que manejan. Sólo existe una diferencia apreciable entre utilización de encuestas del CIS y otras encuestas, en la opción de los que afirman no usar nunca las del CIS, pero esto acabamos de ver que es improbable. En el resto de las opciones la diferencia de uso entre unas y otras no es significativa.

#### Cuestiones sobre la representación.

Una parte de las respuestas realizan breves reflexiones sobre la representación, como la que afirma que "si los Diputados no son capaces por sí mismos de conocer el sentir de la opinión del pueblo es que no lo representan" o aquella otra que asegura que "el Congreso es representante del pueblo, por tanto, debe opinar como él. El problema es cuando se aparta del pueblo. Y eso no se arregla con encuestas."

### Utilización de encuestas.

La frecuencia en la utilización de las encuestas es difícil de valorar a partir de los datos suministrados por el cuestionario, porque las posibilidades de respuesta son demasiado amplias. Quizá lo más significativo sea que un 25% de los encuestados aseguran no usar nunca las encuestas del CIS como instrumento de información. Probablemente se refieren a la utilización directa de los datos, porque parece indudable que tienen acceso a ellos, al menos, a través de los medios de comunicación.

### Diferencias significativas dentro de un mismo Grupo parlamentario.

El interés de la polemica suscitada se pone de manifiesto en un extremo que no habrá pasado desapercibido al lector atento: en la cuestión que analizamos, las discrepancias entre los miembros de los Grupos parlamentarios no son cuestiones de matiz, sino verdaderas contradicciones. Veamos ejemplos en los dos grandes Grupos de la Cámara:

#### Grupo Socialista

Uno de los Diputados socialistas sostiene la necesidad de "encuestas accesibles a todos los parlamentarios, no sólo a los Grupos"; por su parte otro señala que "la función del Parlamento es legislar y controlar al Gobierno, no hacer encuestas de opinión".

#### Grupo Popular

En el Grupo Popular puede ser ejemplo la opinión que sostiene que "el CIS debe estar al servicio y bajo

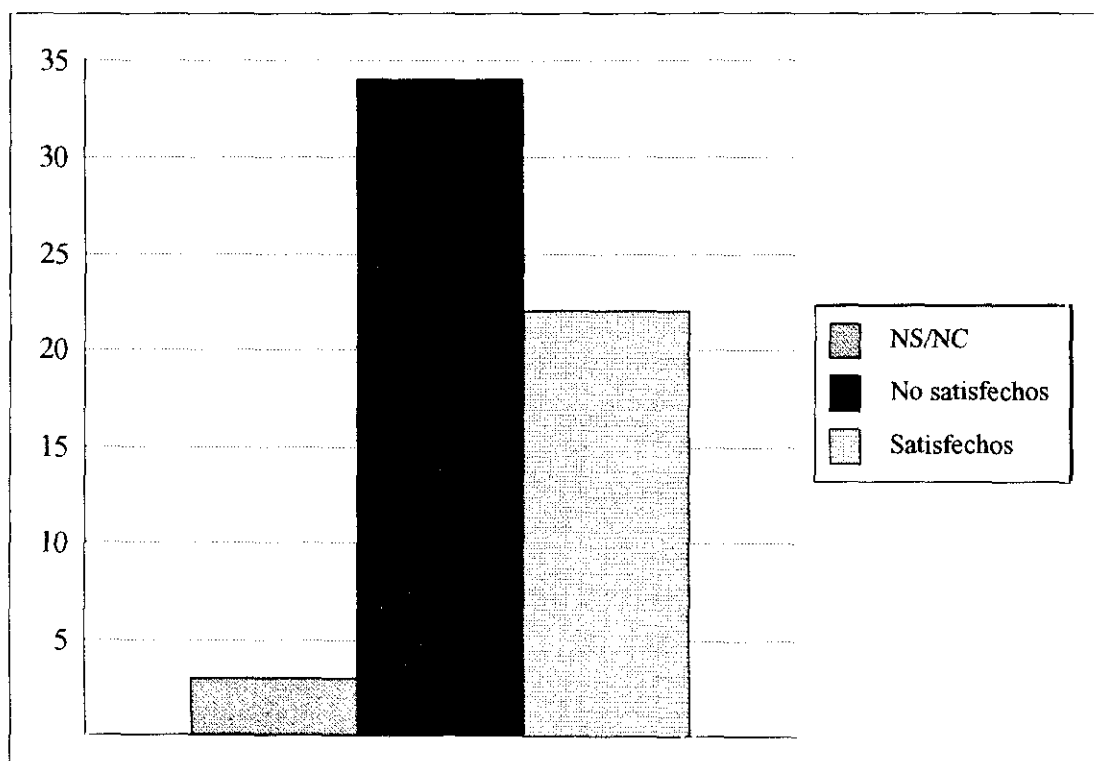
dependencia del Congreso para esta labor"; mientras que en contra nos encontramos con opiniones como la que afirma que realizar averiguaciones sobre la opinión del pueblo "es tarea de los partidos políticos, del Gobierno y de las Administraciones y de los Grupos; pero no un trabajo institucional".

En definitiva, un asunto polémico y de gran interés, tanto para reflexiones teóricas, como para ulteriores constataciones empíricas.

## 6A. INTERPELACIONES.

En los datos subsiguientes aparece con claridad que el conjunto de los Diputados insatisfechos con las interpelaciones como instrumentos de información es el más numeroso y que son muy pocos los Miembros de la Cámara que prefieren no pronunciarse en este punto.

### GRAFICO DE SATISFACCION / NO SATISFACCION.



El gráfico detallado (1-6) sobre satisfacción pone de manifiesto un problema serio en el funcionamiento de la Cámara: el procedimiento de las interpelaciones carece de la agilidad y de la eficacia deseables. El descontento que producen lleva a calificarlas con notable dureza, siendo la opción elegida en primer lugar la número 2 (muy poco satisfecho), muy por encima de las demás. En las respuestas abiertas se explicita en

detalles concretos la crítica general que ofrecen los datos sobre satisfacción.

Algunas consideraciones sobre el uso de las interpelaciones.

La pregunta sobre la frecuencia con que los Diputados usan las interpelaciones podría no haberse formulado. En teoría, conocemos bien los datos sobre utilización de este instrumento de información: la Cámara dedica a preguntas e interpelaciones parte del tiempo de casi todas las semanas en que hay sesión plenaria, esto significa que se dispone de información procedente de interpelaciones la mitad de las semanas del año aproximadamente. En cualquier caso, los datos exactos pueden consultarse en las memorias de las correspondientes legislaturas.

A pesar de lo dicho, pensamos que ha sido pertinente consultar a los parlamentarios sobre la frecuencia con que utilizan este o aquel instrumento de información, incluso aunque dispongamos de datos distintos más exactos. Es más, precisamente porque disponemos de datos precisos sobre la real utilización de este recurso informativo, pedir a los Diputados que contesten al uso que hacen de él, puede servir como validación empírica de los datos obtenidos.

No obstante, la comparación entre los datos de las memorias de las legislaturas y los declarados por los Miembros de la Cámara no pueden hacerse precipitadamente.

Es claro que un Diputado al referirse a la frecuencia con que usa las interpelaciones puede contestar al menos tres cosas distintas sin apartarse de la realidad:

1. Cada quince días. Esta respuesta se ajusta a la media de semanas que dedica la Cámara a debatir interpelaciones a lo largo de un año.

2. Cada semana. En realidad no es una respuesta objetivamente exacta. Responde a una impresión subjetiva de los Diputados que podría resumirse en el siguiente pensamiento: "Cada vez que vengo al Congreso debatimos interpelaciones; vengo al Congreso todas las semanas; luego, todas las semanas debatimos interpelaciones". En este razonamiento falla, como es sabido, la premisa menor, porque no todas las semanas un Diputado asiste a debates en el Pleno.

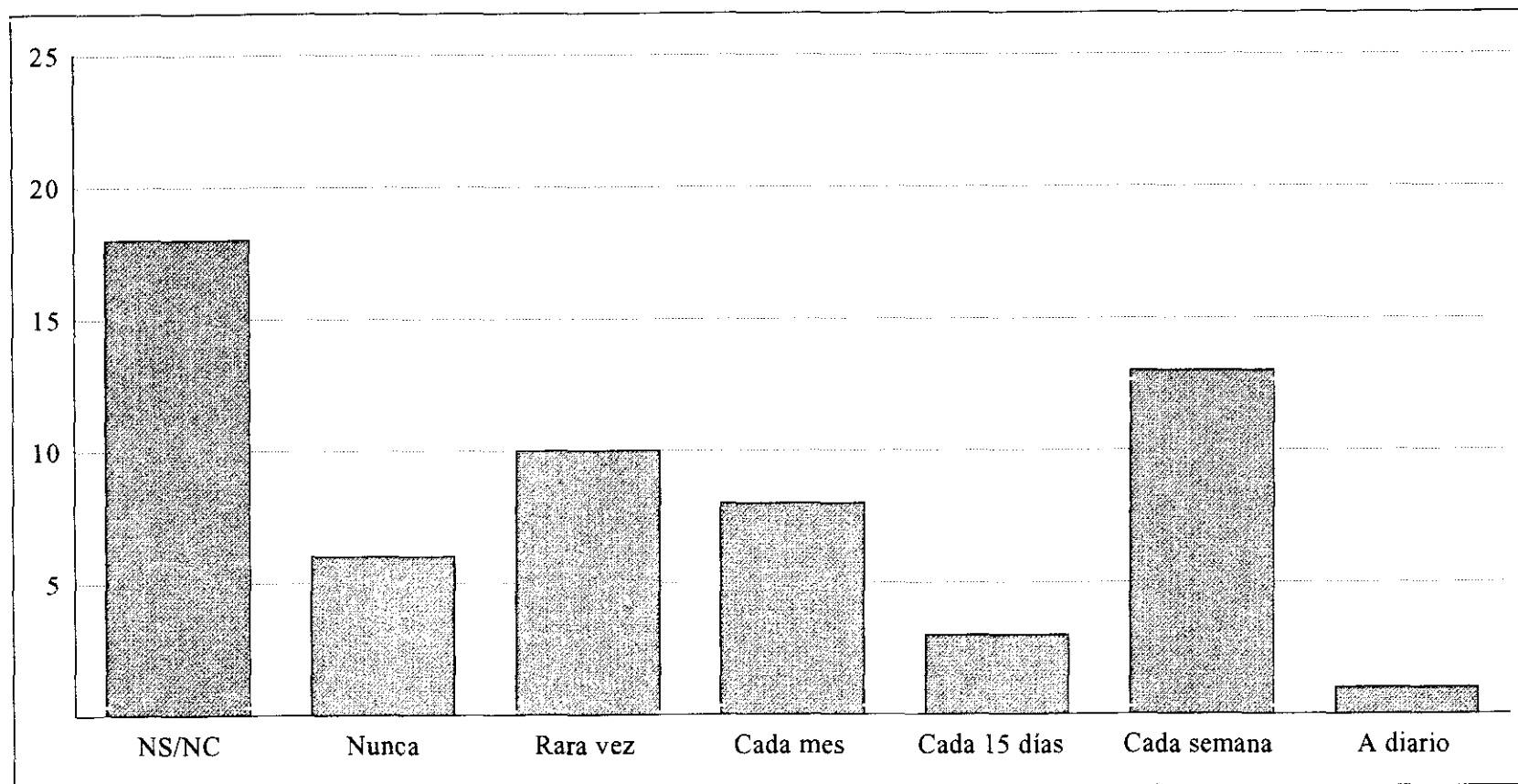
3. Rara vez. Esta respuesta la dan los Diputados que no consideran que la mera participación pasiva en el Pleno en que se debaten interpelaciones pueda considerarse recibir información a través de este instrumento. Cuentan sólo las ocasiones en que ellos mismos las plantean o en las que ciertamente las siguen con interés.

Queda claro, en fin, la dificultad de ajustarse a cifras precisas en estas materias.

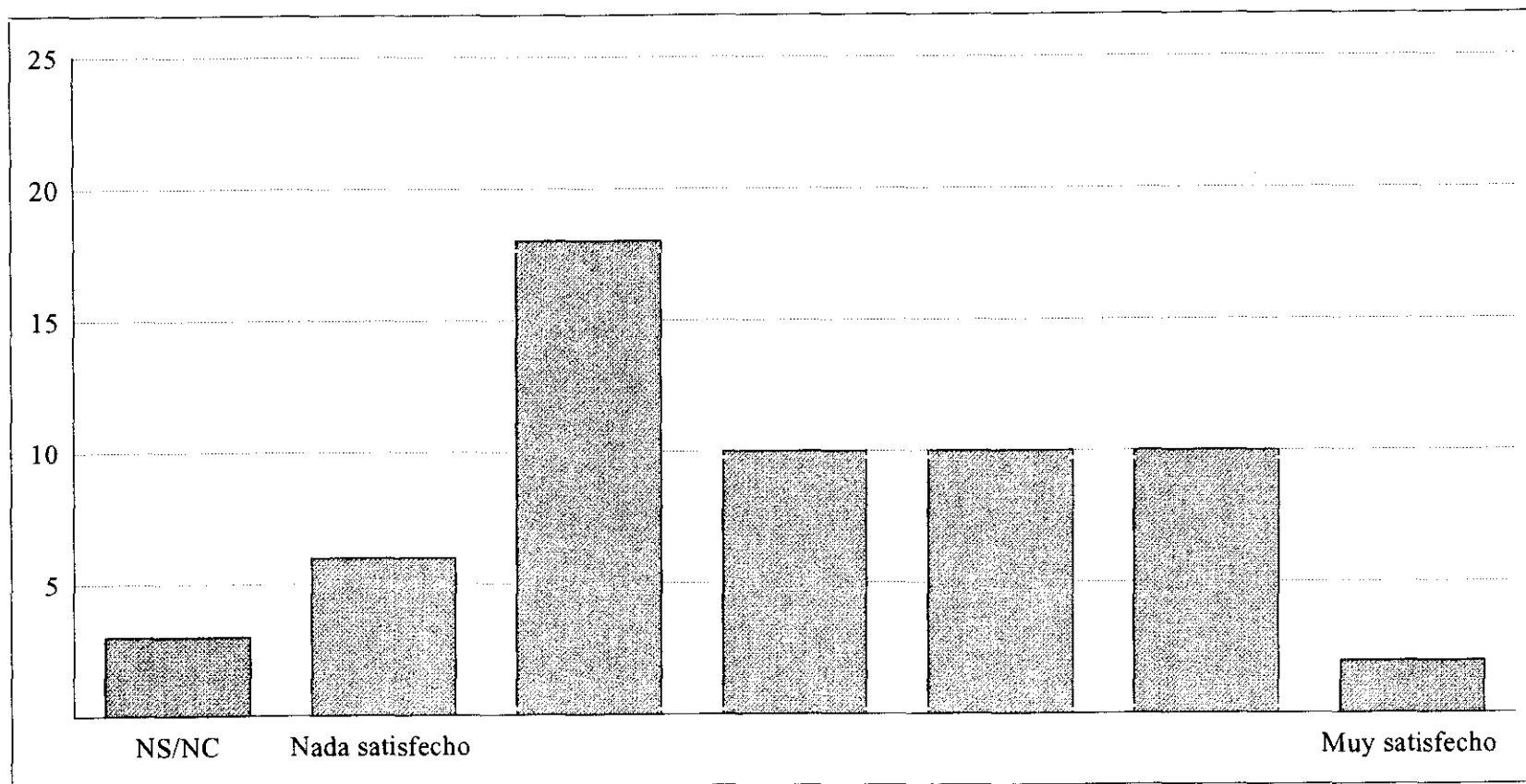


USO DE INTERPELACIONES COMO INSTRUMENTO DE INFORMACION. MARZO 1994.

(DATOS DECLARADOS POR LOS DIPUTADOS).



**SATISFACCION CON LAS INTERPELACIONES COMO INSTRUMENTO DE INFORMACION.  
MARZO 1994.**



**RELACION DE RESPUESTAS A LA PREGUNTA ABIERTA "¿QUE MEJORARIA?" CLASIFICADAS POR GRUPOS PARLAMENTARIOS.**

Seleccionamos una amplia relación de las repuestas obtenidas, algunas de las cuales van a coincidir con las que dan los Diputados a más de un instrumento de información.

Sin identificación

-Hay que plantear este mecanismo de otro modo. No es útil.

-En general el gobierno da escasa información y otras veces la oculta.

-El Reglamento de la Camara que obligara más al Gobierno a proporcionar más información.-Que el Gobierno diera a conocer las auténticas cifras y datos, ya que contestan lo que les parece o mentiras.

IU

-Hora y ocasiones parlamentarias de mayor audiencia intercaladas con puntos del orden del día que requieran votación.

Catalán

-No puede mejorarse. Cualquier mecanismo de información a través del Gobierno es útil si lo que se busca es simplemente información, e inútil si lo que se pretende es desgastar o atacar al gobierno a través de ella. En este caso, es inevitable que la legítima petición de información choque con la también legítima aspiración del Gobierno por evitar darla.

### Popular

-Dudo de que la interpelación sea una "fuente de información". Es un instrumento de confrontación política.

-El sistema de discusión debería ser más ágil y participativo, en lugar de seguir el sistema tradicional de discursos monolíticos insufribles.

-Una interpelación tiene más de denuncia de lo sabido que de vía para obtener información, para lo que hay cauces parlamentarios más eficaces.

-El gobierno oculta muchas veces la información que se le solicita. Viene siendo frecuente la necesidad de petición de amparo al Presidente.

-La agilización del trámite parlamentario.

-Muchas cosas. Generalmente el Gobierno trata de cubrirlo todo con el manto de las "generalidades", por lo que el trámite parlamentario se traduce en un "requisito formal previo" a la presentación de una Moción por parte del Grupo proponente.

### Socialista

-Las interpelaciones no se presentan para obtener información, sino para hacer oposición al Gobierno y, en su caso, demostrar la existencia de alternativas.

-Que fueran las interpelaciones documentadas con datos más reales y no tergiversados y en muchas ocasiones demagógicos.

-Son aburridas, rituales e inútiles.

-La razón de las interpelaciones no es básicamente la obtención de información sino la de impulsar/criticar al Gobierno a hacer algo/ por no hacerlo.

## ANALISIS DE LOS DATOS.

Los Diputados demuestran un grado importante de insatisfacción. Los motivos, según nuestra indagación, serían:

En primer lugar, algunos Diputados dudan de si estamos ante un instrumento de información o sin más ante un instrumento de control y erosión del Ejecutivo. Así, algunos afirman "Dudo de que la interpelación sea una "fuente de información". Es un instrumento de confrontación política" o "Las interpelaciones no se presentan para obtener información, sino para hacer oposición al Gobierno y, en su caso, demostrar la existencia de alternativas" o aquella otra "Una interpelación tiene más de denuncia de lo sabido que de vía para obtener información, para lo que hay cauces parlamentarios más eficaces".

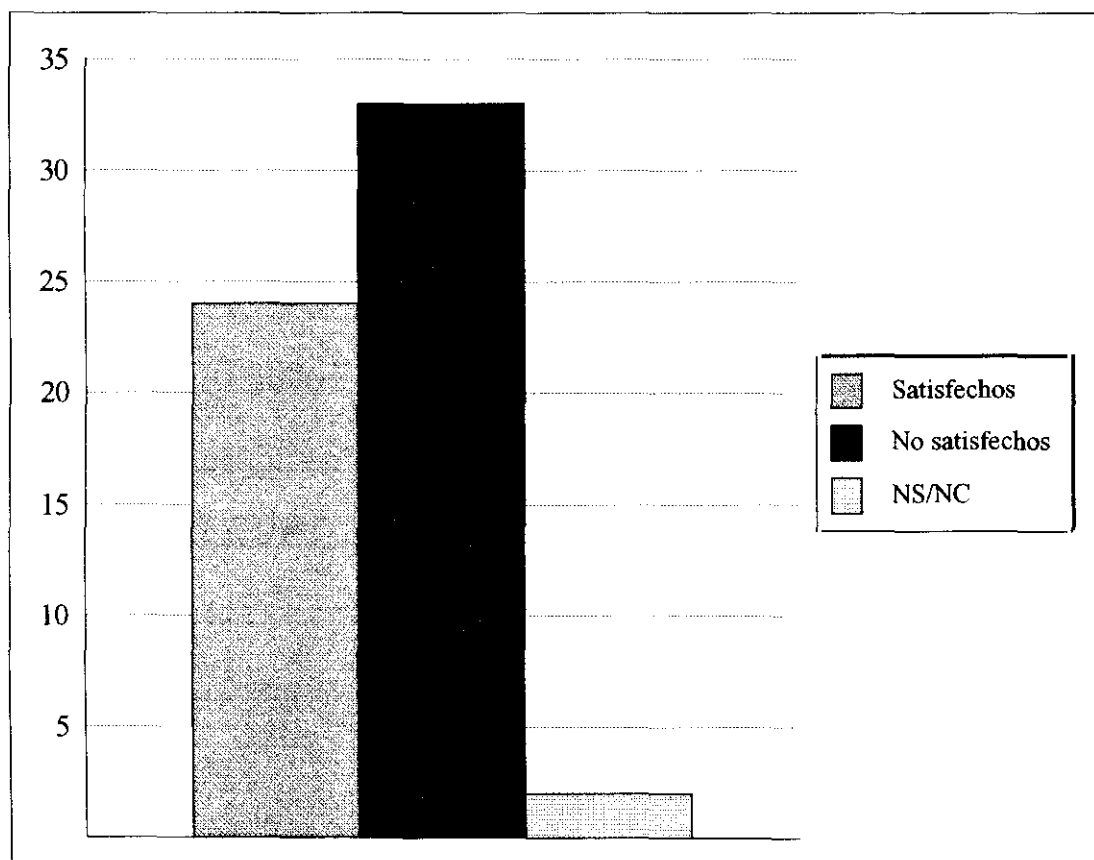
En segundo lugar, la insatisfacción procede del procedimiento de tramitación parlamentario. Se reclama con cierta frecuencia la "agilización del trámite parlamentario". Algún Diputado califica el tiempo dedicado a las interpelaciones como sesiones "aburridas, rituales e inútiles". O de modo semejante se afirma que "el sistema de discusión debiera ser más ágil y participativo, en lugar de seguir el sistema tradicional de discursos monolíticos insufribles".

En tercer lugar, se da un intercambio de críticas entre el partido en el Gobierno y la oposición sobre la necesidad de dar mayor o menor cantidad de información. Con acierto lo resume un Diputado del Grupo Catalán: "es inevitable que la legítima petición de información

choque con la también legítima aspiración del Gobierno por evitar darla". En la polémica se vierten acusaciones graves al Gobierno diciendo que se limitan a contestar "lo que les parece o mentiras"; o se le acusa con un sencillo "no responden". Por su parte el Grupo que sostiene al Gobierno reclama de los interpelantes "demostrar la existencia de alternativas", o cuando menos "interpelaciones documentadas con datos más reales y no tergiversados y en muchas ocasiones demagógicos".

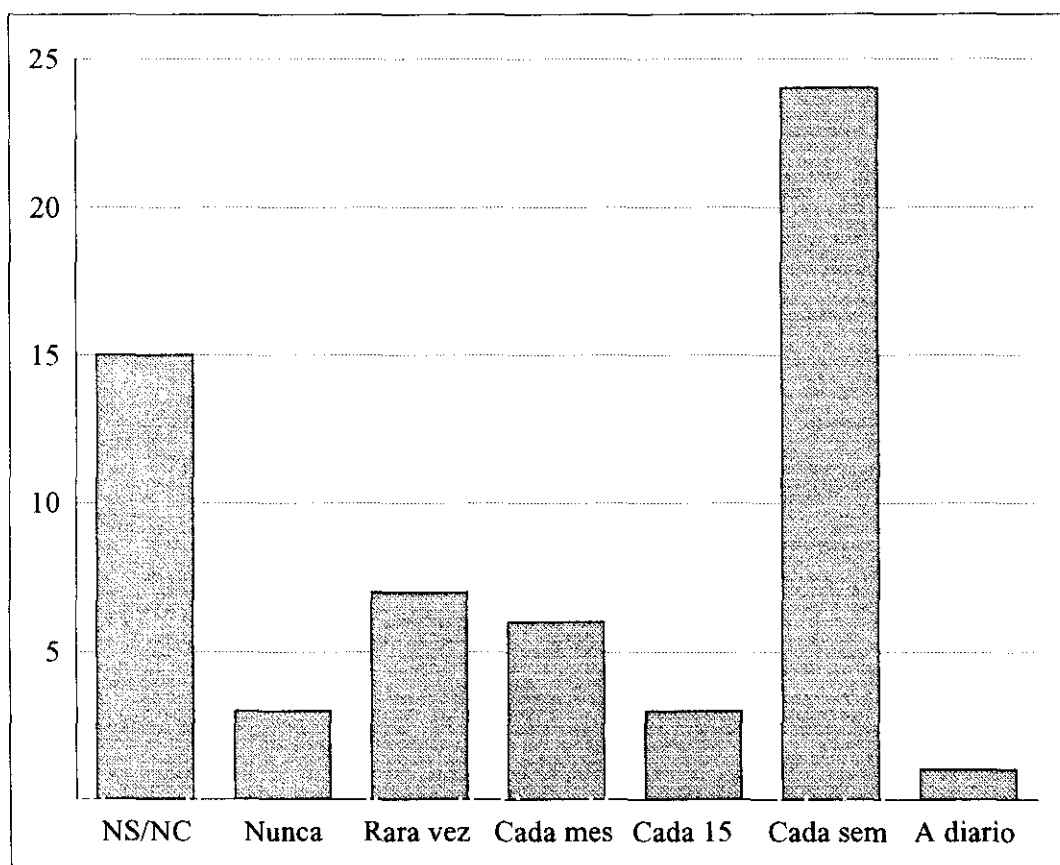
**6B. PREGUNTAS.**

Desde la fecha en que los Miembros del Congreso contestaron el cuestionario, se ha producido un hecho de importancia política que ha transformado el interés que suscitan las preguntas parlamentarias. El Presidente del Gobierno ha decidido someterse, siempre que el calendario de sesiones lo permita, a las preguntas de la Cámara. De este modo, en los últimos meses, determinadas preguntas formuladas al Gobierno no son contestadas por el Ministro de turno, sino por el jefe del Ejecutivo. Como es lógico, la expectación ha crecido y, por consiguiente, la satisfacción de los Diputados debe haberse alterado respecto a los datos que ofrecemos.

**GRAFICO DE SATISFACCION / NO SATISFACCION.**

Los datos sobre uso declarado de las preguntas parlamentarias con los que trabajamos, son aún más complicados de valorar que los que estudiamos en apartados anteriores sobre las interpelaciones. Porque, junto a las precisiones a las que entonces nos referíamos, hay que tener presente la variedad de preguntas parlamentarias que pueden formularse: orales o escritas; en Pleno o en Comisión. De manera que, si bien es cierto que no todas las semanas se plantean preguntas en el Pleno, es muy probable que un Diputado activo reciba información, en Comisión o por escrito, con mucha mayor frecuencia.

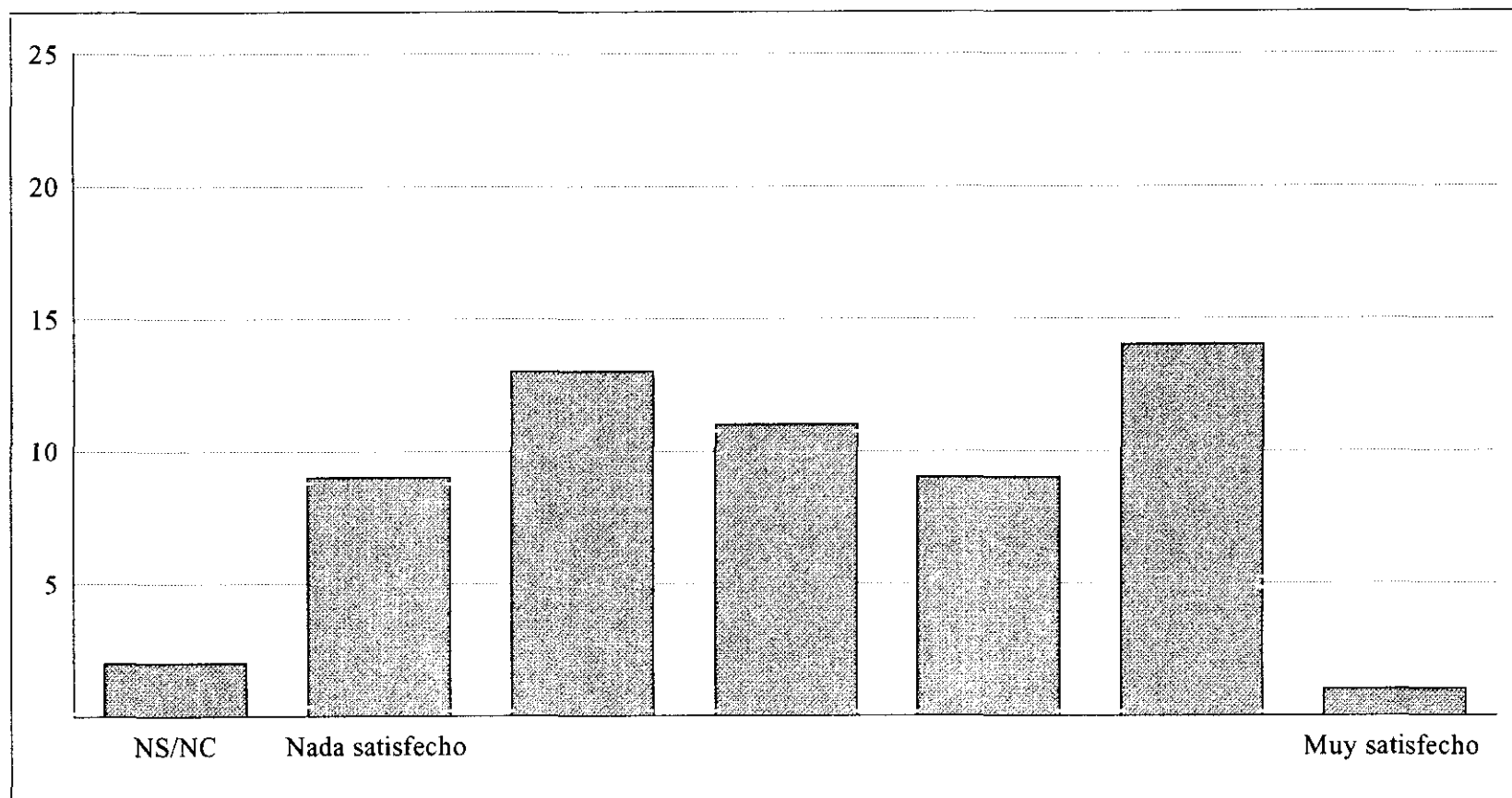
**USO DE PREGUNTAS PARLAMENTARIAS COMO INSTRUMENTO DE INFORMACION. MARZO 1994.**





# SATISFACCION CON LAS PREGUNTAS COMO INSTRUMENTO DE INFORMACION.

MARZO 1994



## RELACION DE RESPUESTAS A LA PREGUNTA ABIERTA "¿QUE MEJORARIA?" CLASIFICADAS POR GRUPOS PARLAMENTARIOS.

En esta ocasión nos ha parecido oportuno, además de incluir las respuestas más significativas, marcar con \* las que coinciden con respuestas dadas al tratar de las interpelaciones.

### Sin identificación

- La imagen pública de este tipo de sesiones.
- Con frecuencia se elude contestar categóricamente.
- \*-El Reglamento de la Cámara que obligara más al Gobierno a proporcionar más información.
- Se utilizan para que quede impreso en el diario de sesiones las propias aseveraciones del demandante.

### IU

- Debiera ser más fuerte la obligación del Gobierno a contestar en tiempo y a lo preguntado.
- El orden de intervención. Debe finalizar quien haga la pregunta.

### Catalán

- \*-No puede mejorarse. Cualquier mecanismo de información a través del Gobierno es útil si lo que se busca es simplemente información, e inútil si lo que se pretende es desgastar o atacar al gobierno a través de ella. En este caso, es inevitable que la legítima petición de información choque con la también legítima aspiración del Gobierno por evitar darla.
- Muchas de ellas deberían ser contestadas por escrito. No merecen la respuesta oral.

### Popular

-El amparo que se solicita a la presidencia debiera ser más eficaz.

-[Estoy poco satisfecho] porque la mayoría ha desvirtuado las respuestas, asimilándolas a interpellaciones

-La forma de los que preguntan y la honradez de los que responden. (Lo actual es, sencillamente, pueril).

-En las escritas el Gobierno tiende a escatimar información y a darla tarde. El Sr. Pons [Presidente del Congreso] no controla el cumplimiento de los plazos y concede amparo tarde, en las orales se debate sobre lo que ya se sabe.

-La transparencia y velocidad del Gobierno.

-El gobierno oculta muchas veces la información que se le solicita. Viene siendo frecuente la necesidad de petición de amparo al Presidente.

-Que el Presidente del Gobierno contestase personalmente a las que le afectan.

\*-No responden.

\*-La agilización del trámite parlamentario.

-Se produce una táctica constante de echar balones fuera por parte del Gobierno, o de contestar a cosas diferentes a aquellas por las que era interrogado. El trámite es muy lento y pierden actualidad con demasiada frecuencia.

-Agilidad y claridad "en lo posible" de respuestas.

\*-A veces no contestan.

-La contestación. No contestan en muchas ocasiones. La rapidez.

### Socialista

-Acceso informático individualizado.

-Más flexibilidad en la formulación de la pregunta y en las respuestas.

-Nunca utilizo las preguntas escritas, pues hay otros medios más directos para obtener información. En cuanto a las preguntas orales, en Pleno o en Comisión, su función no es exactamente la de obtener información .

-Inmediatez.

-Más fluidez, menos ritual.

#### **ANALISIS DE LOS DATOS.**

Respecto a las preguntas parlamentarias los Diputados se muestran, como con las interpelaciones, bastante críticos, por motivos semejantes a los explicados entonces:

Los problemas para obtener información que denuncia la oposición derivan, según opinión de varios Diputados, de que el Gobierno "tiende a escatimar información y a darla tarde". Queja que lleva incluso a solicitar cambios en el Reglamento de la Cámara con el objetivo de obligar "al Gobierno a proporcionar más información".

También se proponen cambios que den "más fluidez" a los trámites, "más flexibilidad en la formulación de la pregunta y en las respuestas".

Hay, en esta ocasión, referencias precisas al papel del Presidente del Congreso. La oposición critica su poca diligencia para acudir en auxilio del Diputado que no encuentra respuesta en el Ejecutivo. Desde el Grupo Popular se afirma que "en las escritas el Gobierno tiende a escatimar información y a darla tarde. El Sr. Pons [Presidente del Congreso] no controla el cumplimiento de los plazos y concede amparo tarde, en las orales se debate sobre lo que ya se sabe". En

general, resume otro Diputado del mismo Grupo, "el amparo que se solicita a la Presidencia debiera ser más eficaz".

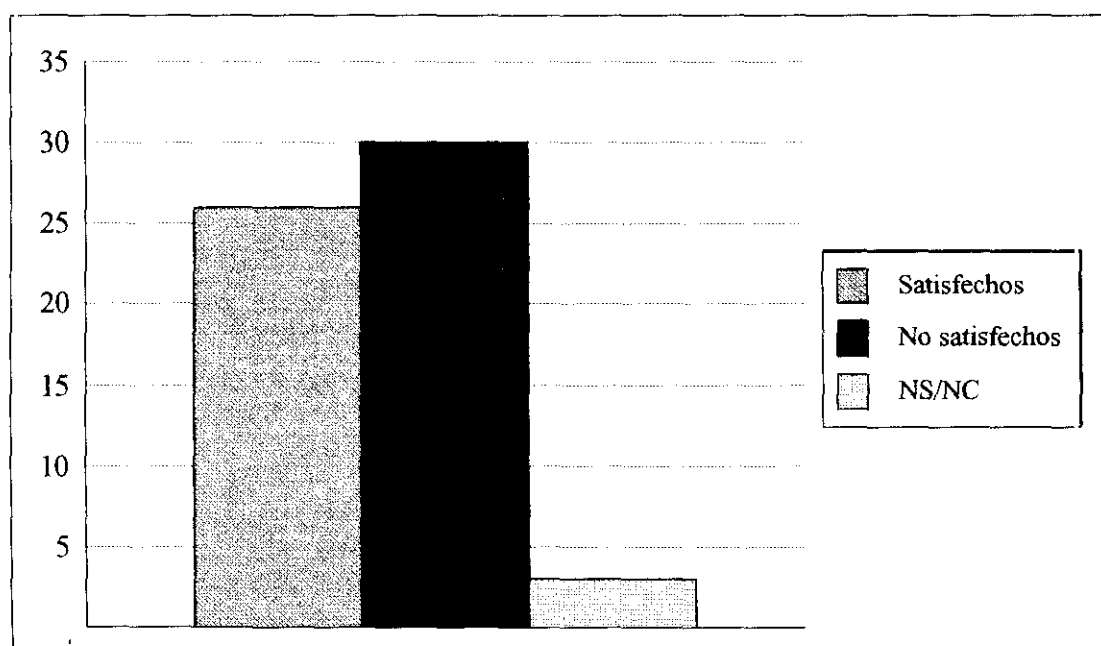
Los parlamentarios afirman utilizar las preguntas parlamentarias semanalmente. Es difícil apreciar hasta que punto esta afirmación se ajusta a los hechos. Por una parte, debe tenerse en cuenta lo que explicamos al referirnos a las interpelaciones; y por otro lado, no podemos olvidar lo explicado más arriba: las preguntas no son sólo las debatidas en el Pleno, la mayoría de las preguntas se tramitan por escrito o en Comisión. Así las cosas, no es extraño que la periodicidad expresada coincida sustancialmente con la realidad.

## 6C. COMISIONES DE INVESTIGACION.

En el momento de realizar nuestro trabajo de campo, los foros políticos debaten en torno a la creación y funcionamiento de las Comisiones de Investigación en el Parlamento. Una de las cuestiones más polémicas es si se debe permitir el acceso de la prensa a las reuniones de la Comisión, esto es, si es aconsejable que sus sesiones sean secretas. Este debate se refleja en los datos obtenidos en la investigación.

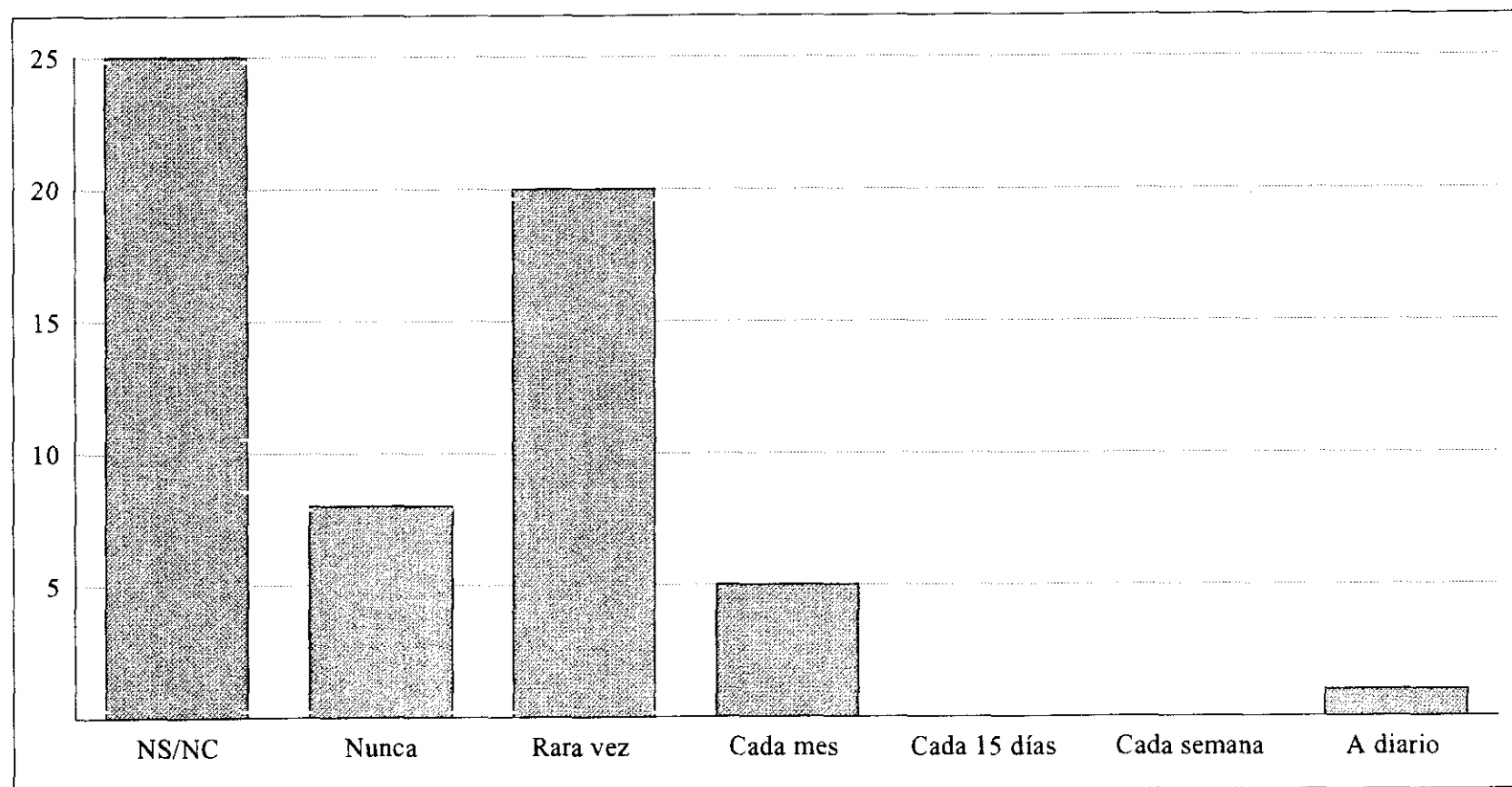
La satisfacción es muy inestable, está todavía en ciernes. Difícilmente pueden sacarse consecuencias de los datos. Incluso siendo prudentes se puede tomar como tendencia una mera situación coyuntural, propia del debate que se está desarrollando.

### GRAFICO DE SATISFACCION / NO SATISFACCION.

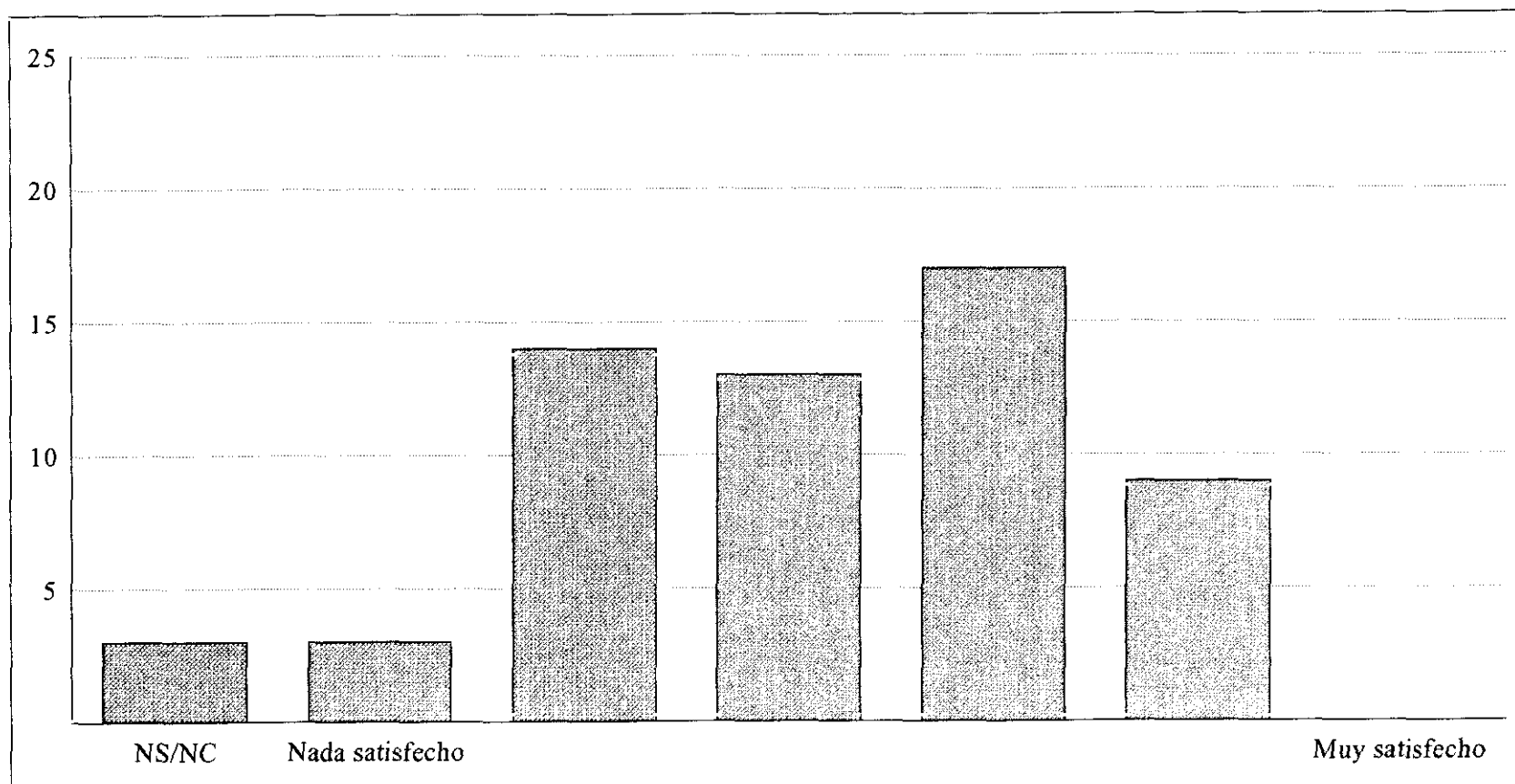


USO DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACION COMO INSTRUMENTO DE INFORMACION.  
MARZO 1994.

(DATOS DECLARADOS POR LOS DIPUTADOS) .



**SATISFACCION CON LAS COMISIONES DE INVESTIGACION  
COMO INSTRUMENTO DE INFORMACION. MARZO 1994.**





**RELACION DE RESPUESTAS A LA PREGUNTA ABIERTA "¿QUE MEJORARIA?" CLASIFICADAS POR GRUPOS PARLAMENTARIOS.**

Las respuestas que incluimos sobre las Comisiones de Investigación contienen la riqueza de haberse elaborado por los Miembros del Congreso, protagonistas de uno de los últimos debates sobre grandes cuestiones de procedimiento parlamentario, en el preciso instante en el que la discusión se plantea en la calle y en el Pleno. Hemos respetado -como hasta ahora- los modos de decir de los Diputados porque, aunque en ocasiones pueden no ser rigurosos, tienen la frescura de lo escrito de prisa, sobre una materia que no deja indiferentes a las gentes interesadas en el parlamentarismo.

Sin identificación

- Desde el momento en que no sean secretas, perderán su utilidad. Debiera "sancionarse" a los diputados que faltan al secreto de la Comisión.
- Si son secretas garantizaría la reserva de los temas tratados. En caso contrario las haría públicas, con la presencia de los medios de comunicación.
- No se tienen medios para llegar hasta el fondo y el gobierno no facilita la investigación.
- El Reglamento de la Cámara que obligara más al Gobierno a proporcionar más información.
- Hasta la fecha no han estado bien estructuradas las conclusiones, ni tienen suficiente rigor. Se obedece más a criterios de equilibrio político más que a dar a conocer la realidad, sólo es posible mejorar la calidad en aquellas en que hay unanimidad

Canario

-Disponer de un Reglamento y procedimiento para su correcto funcionamiento.

### IU

-Disponer de un equipo técnico-operativo que realice el trabajo de recogida y análisis técnico de la información y documentación pertinente.

### Catalán

-No puede mejorarse. Cualquier mecanismo de información a través del Gobierno es útil si lo que se busca es simplemente información, e inútil si lo que se pretende es desgastar o atacar al gobierno a través de ella. En este caso, es inevitable que la legítima petición de información choque con la también legítima aspiración del Gobierno por evitar darla.

-Se hace mal uso de la Comisión de investigación.

### Popular

-Deberían constituirse por requerimiento de una minoría cualificada. Estoy radicalmente en contra de la publicidad. Me han repugnado las filtraciones.

-No he participado en ninguna. Dudo de su utilidad si no se cuenta con fuentes extraparlamentarias.

-Aun es pronto para decirlo, salvo filtraciones.

-No responden.

-La posibilidad de constituirse.

-Hay que dotar de publicidad y transparencia al desarrollo de sus trabajos y deben constituirse con celeridad, una vez que hay una sospecha inicial, sin esperar a que se produzca un juicio "paralelo" en los medios de comunicación o el campo judicial.

-No van a servir para sustituir a los tribunales ni para responsabilidades políticas al hacerse sus sesiones públicas.

-Deberían llegar hasta la aclaración total de los casos.

-La colaboración del Gobierno.

### Socialista

-Los servicios técnicos de apoyo a los Diputados y el respeto de estos a su función, sin caer en actitudes inquisitoriales.

-El reglamento.

-Su funcionamiento. Ni pueden ser totalmente públicas, ni pueden ser una tribuna de propaganda partidista.

-Evitar el protagonismo excesivo de grupos minoritarios (ej. Rahola).

-Deberían ser públicas.

-Las Comisiones de Investigación deben ser públicas, igual que todas las demás.

-Guardar secreto de lo que sea secreto

-Lo primero es que los miembros pertenecientes a las Comisiones no hagan declaraciones tendenciosas y subjetivas que distorsionan la realidad. 2º-Estas Comisiones tienen que hacerse con rigor y con el objeto de conocer sólo las implicaciones políticas de lo investigado.

-En la línea seguida. Faltan medios de asesoramiento.

-Centrar la actuación en la búsqueda real de información y no en la descalificación sistemática. Que la investigación sea el objetivo real de la investigación y no el pretexto para la erosión del Gobierno.

-Hay serios problemas derivados de la "novedad" del tema. Así, las garantías de los investigados, la publicidad, la tergiversación de la información por medio de las Comisiones...

## ANALISIS DE LOS DATOS.

Las cifras que se desprenden de nuestra investigación aportan un hecho que debe estar presente en cualquier consideración ulterior: la mayoría de los entrevistados (79,3%), cuando son preguntados por la frecuencia con que utilizan información procedente de las Comisiones de Investigación, reconocen su ignorancia (NS/NC), o afirman apenas utilizarla (rara vez).

Otro factor decisivo es que en el Pleno en el que entregamos los cuestionarios a los Diputados se votaba, entre otras cosas, un cambio en la regulación de las Comisiones de Investigación. Se buscaba -y se consiguió- que las reuniones dejaran de ser secretas. Por tanto, no sorprende que un buen número de Diputados expresen su opinión sobre la materia: "desde el momento en que no sean secretas perderan su utilidad"; "si son secretas se garantizaría la reserva de los temas tratados"; "hay que dotar de publicidad y transparencia al desarrollo de sus trabajos"; "deberían ser públicas"; "ni pueden ser totalmente públicas, ni pueden ser una tribuna de propaganda partidista".

Las opiniones de los Diputados -como hemos visto- son muy variadas. Es claro que ninguno se declara totalmente satisfecho pero, a la vez, son muy pocos los que se consideran absolutamente a disgusto con la institución.

En definitiva, el clima en que responden los Diputados a la cuestión planteada puede resumirse en una palabra: desconcierto. Desconcierto porque se encuentran con una regulación en proceso de cambio; desconcierto

porque nos encontramos en los primeros pasos de la utilización política de esta institución, desconcierto, en definitiva, porque -como afirma un miembro del Grupo Socialista- "hay serios problemas derivados de la "novedad" del tema. Así, las garantías de los investigados, la publicidad, la tergiversación de la información..."

Con todo, dos temas parecen agrupar a algunos Miembros del Congreso:

a) Los criterios de constitución. Parece desable que las Comisiones de Investigación puedan crearse sin la voluntad del Grupo que sostiene al Gobierno. Como sostiene uno de los Diputados de la oposición, parece razonable que puedan "constituirse por requerimiento de una minoría cualificada".

b) Apoyo técnico. Algunos Diputados plantean un tema básico, si se quiere conseguir eficacia indagatoria: hoy por hoy, en el Congreso "no se tienen medios para llegar hasta el fondo", por lo que se propone "disponer de un equipo técnico-operativo que realice el trabajo de recogida y análisis técnico de la información y documentación pertinente". En definitiva, se trata de "llegar hasta la aclaración total de los casos", poniendo a disposición de la Comisión un mínimo de recursos humanos y materiales.

#### 6D. DERECHO DE PETICION.

El derecho de petición acumula las ventajas e inconvenientes de un viejo instituto jurídico. De una parte, el ordenamiento jurídico se resiste a prescindir de una institución ordenada a la libertad de los individuos y a la garantía de sus derechos; de otra, cada vez parece más claro que la vía administrativa o la contundencia de la judicial, son preferidas por los ciudadanos.

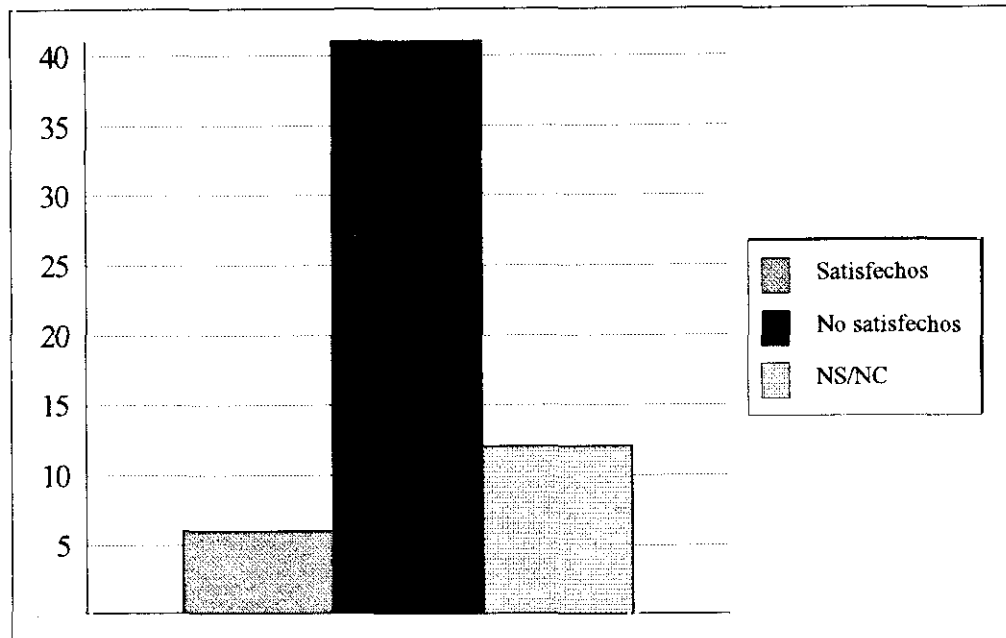
En cualquier caso, el principio general debe quedar a salvo: la posibilidad de los ciudadanos de dirigirse al poder en demanda de sus derechos. El Reglamento del Congreso y el del Senado lo regulan a la luz de lo dispuesto en los artículos 29 y 77 de la Constitución. Los Reglamentos de las dos Cámaras prevén el funcionamiento de una Comisión de Peticiones, con todo lo que supone de asistencia técnica permanente, de recursos al servicio la gestión de las peticiones.

Los gráficos que proponemos son elocuentes. La escasa satisfacción con los datos procedentes del derecho de petición resultan inquietantes, suponen más de 2/3 de las respuestas emitidas. Bastante mayor es el porcentaje de los que no usan ninguna información procedente del derecho de petición. Si sumamos los NC/NS con los que no usan nunca o sólo muy rara vez la información procedente del derecho de petición la cifra alcanza el 83%.

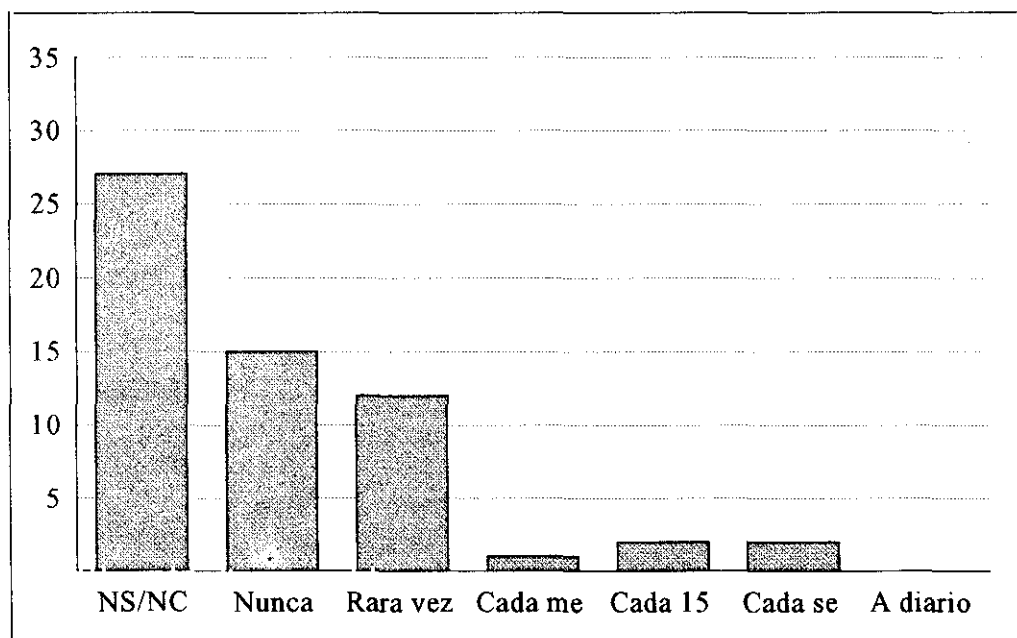
Vistos los resultados nos ha parecido oportuno reunir en una sola página los dos gráficos porque, aunque tengamos que ofrecerlos en un tamaño reducido,

será la comparación entre uno y otro la que más luces aporte.

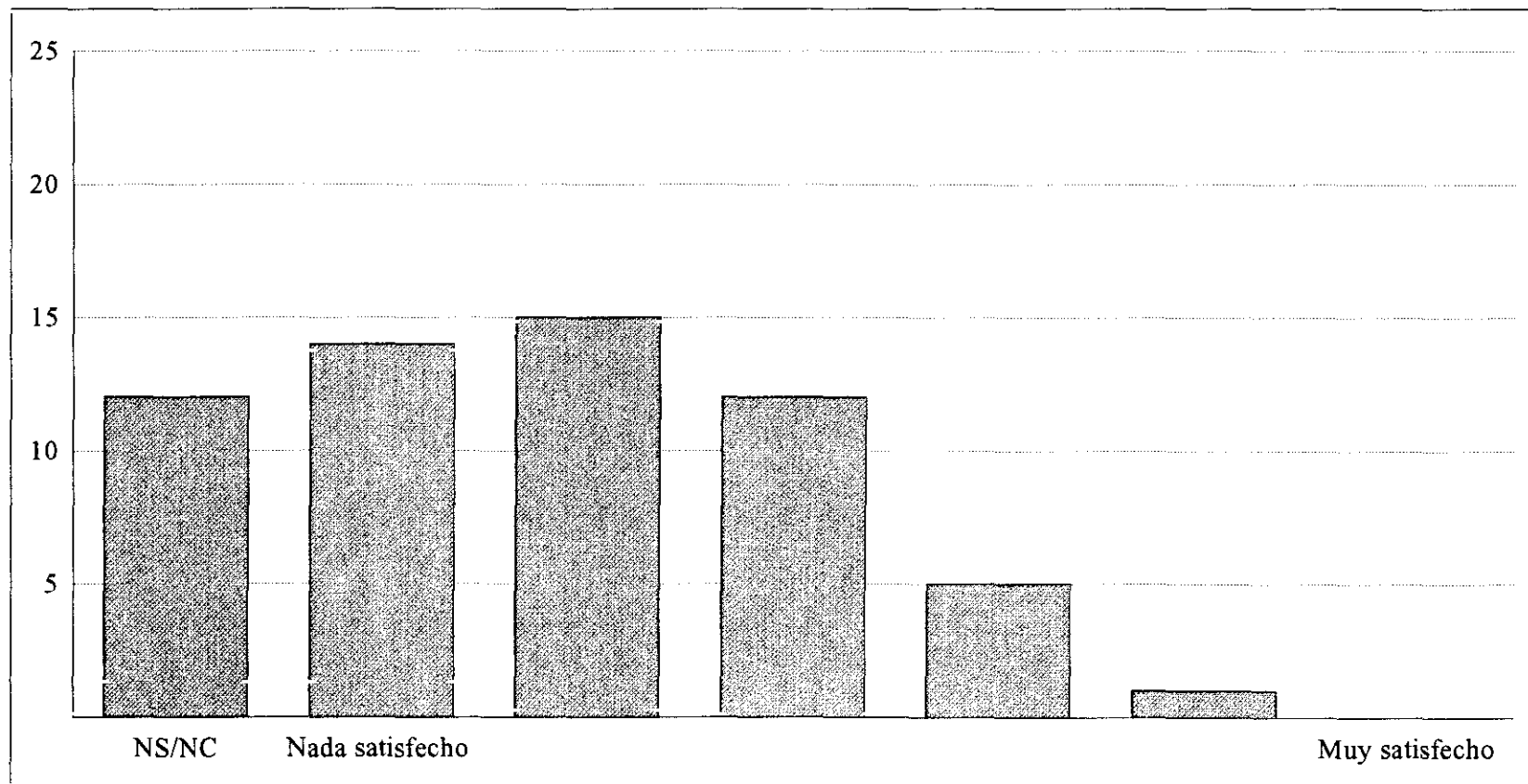
**GRAFICO DE SATISFACCION / NO SATISFACCION.**



**GRAFICO DE BARRAS SOBRE USO DE LA INFORMACION  
PROCEDENTE DEL DERECHO DE PETICION. MARZO 1994.**



**SATISFACCION CON EL DERECHO DE PETICION EN CUANTO INSTRUMENTO DE  
INFORMACION DE LAS CAMARAS. MARZO 1994.**





## RELACION DE RESPUESTAS A LA PREGUNTA ABIERTA "¿QUE MEJORARIA?" CLASIFICADAS POR GRUPOS PARLAMENTARIOS.

Poco aportan esta vez las respuestas de los Diputados. Basta recoger algunas de las que han escrito para comprobar la escasez de ideas de los Diputados sobre posibles mejoras en el Derecho de petición.

### Sin identificación

- No se agotan las posibilidades.
- En general no sirve para resolver nada.
- Su publicidad.
- No se genera información. Sólo a través Defensor del Pueblo.

### IU

- Simplificar el trámite. Difundir información sobre este derecho.

### Catalán

- Nada de mi información proviene de esta fuente.

### Popular

- No lo sé
- Sencillamente, en la actualidad no existe.
- Resulta escasa.
- Prácticamente no se practica
- No responden..
- Agilizaría la burocracia.

### Socialista

- Todo
- No lo conozco

-Eso deben responderlo los ciudadanos que ejercen ese derecho. Como Diputado no me da ninguna información que no pueda disponer por otros medios.

-No tengo información al respecto.

-No sé si sirve para algo al ciudadano.

#### **ANALISIS DE LOS DATOS.**

La inmensa mayoría de los Miembros del Congreso consideran la información procedente del derecho de petición de los ciudadanos insatisfactoria. Reconocen no usar nunca o rara vez informaciones procedentes del derecho de petición de los ciudadanos. En general se aprecia importante desinformación sobre la materia: "no lo conozco", "lo mejoraría todo", "su publicidad", "Sencillamente en la actualidad no existe", "no tengo información al respecto".

Se ponen de relieve serias dudas sobre la eficiencia del sistema: "no sé si sirve para algo al ciudadano", "no se genera información", "en general no sirve para resolver nada".

La referencia que algunos Diputados hacen al Defensor del Pueblo, comisionado de las Cortes para oír las demandas ciudadanas, o a organismos administrativos de diverso tipo, recuerdan que no es esta la mejor vía con la que cuentan los ciudadanos para hacer llegar su voz a las autoridades.

Sin embargo, nos sigue pareciendo oportuno recordar lo que se decía al comenzar el estudio de este derecho: sus posibilidades son amplias en la medida que permite una doble ocasión de obtener información: primero, al

recibir las peticiones de los ciudadanos; y segundo, la que puede derivarse de las instituciones o autoridades a las que se hace llegar la petición. Ambos cauces podrían servir a los parlamentarios para conocer la situación de los problemas que afectan a sus representados, especialmente, los referidos a las Administraciones Públicas. A lo que hay que añadir que trabajar en la articulación de su mejora es avanzar en la participación e implicación del pueblo en el gobierno.

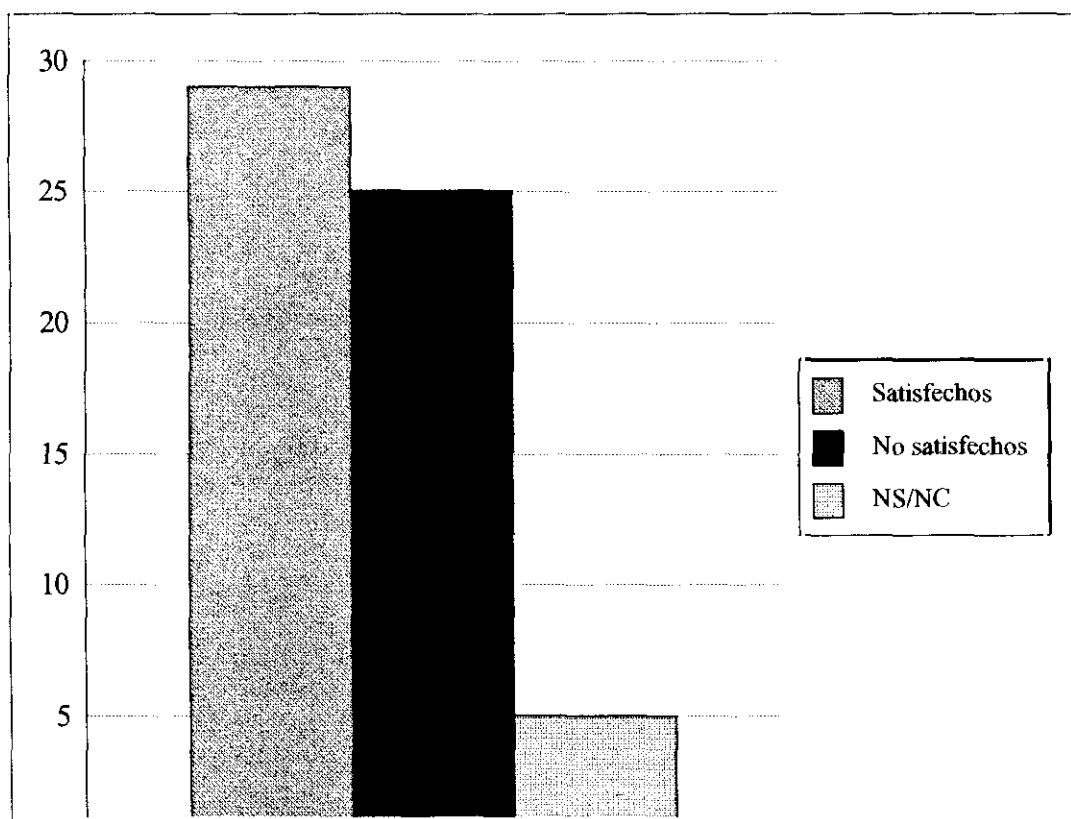
Y, en todo caso, debemos recordar que las peticiones siguen llegando al Congreso, la diligencia de su gestión es el futuro del instituto.

## 6E. LAS PETICIONES DE INFORMACION O DOCUMENTACION DEL ART. 7 DEL REGLAMENTO.

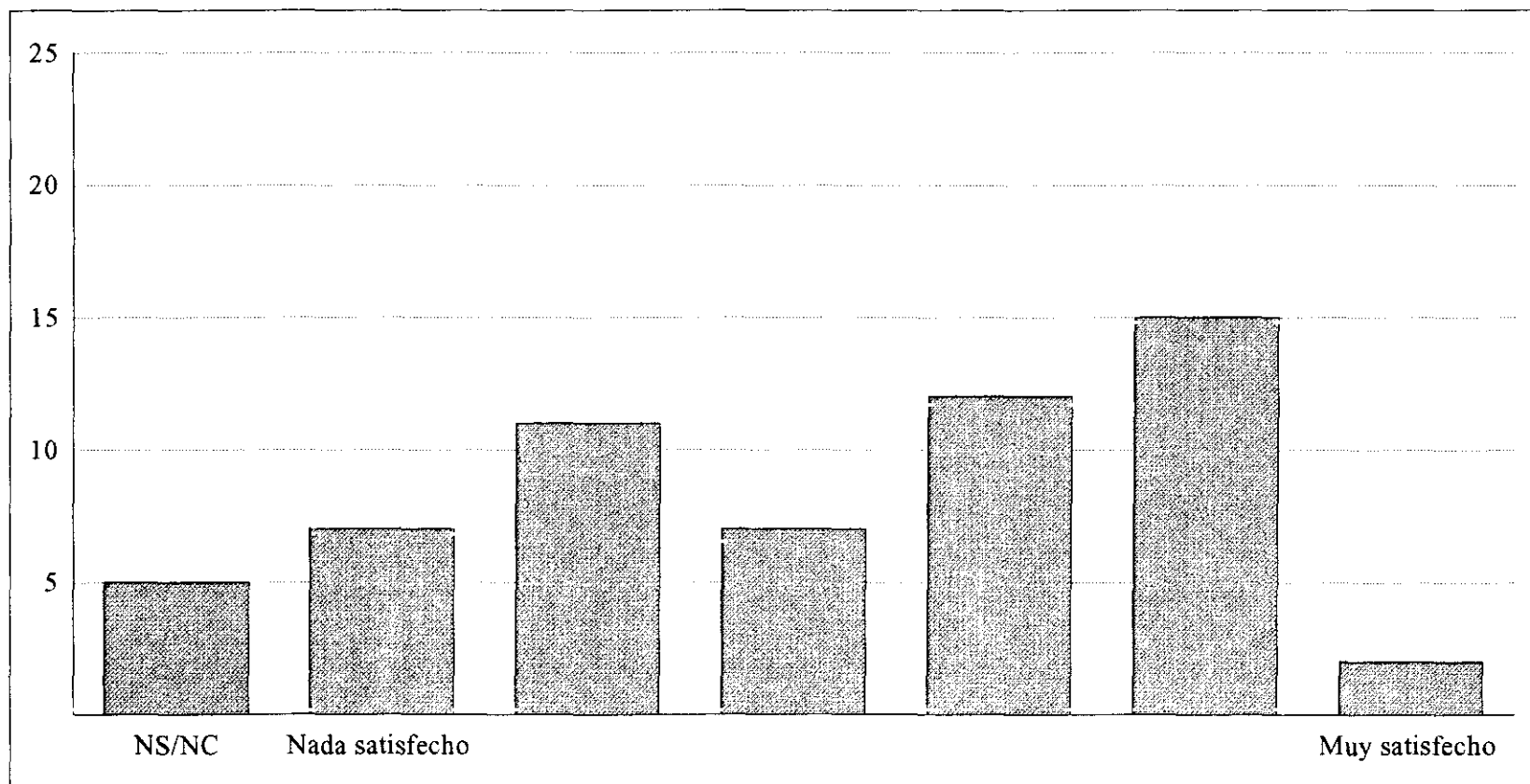
Las facultades indagatorias derivadas del art. 7 del Reglamento del Congreso de los Diputados, hacen que cada Miembro de la Cámara sea capaz de solicitar a los órganos de la Administración, directa y personalmente, todo tipo de informaciones.

Las posibilidades que esta regulación abre a los representantes generan, junto a incontestables ventajas, algunos problemas, tanto de orden teórico como de naturaleza práctica. De los primeros procuramos ocuparnos en su momento, de estos últimos se hacen eco las cifras que proporciona la investigación empírica.

### GRAFICO DE SATISFACCION / NO SATISFACCION.



**SATISFACCION CON LAS INFORMACIONES OBTENIDAS MEDIANTE LAS FACULTADES  
DERIVADAS DEL ART. 7 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO. MARZO 1994.**



**RELACION DE RESPUESTAS A LA PREGUNTA ABIERTA "¿QUE MEJORARIA?" CLASIFICADAS POR GRUPOS PARLAMENTARIOS.**

Aunque la selección de respuestas que hemos incluido esta vez es, en buena medida, un conjunto de críticas a la información recibida en virtud de las facultades del art. 7 del Reglamento, la apariencia no debe oscurecernos la realidad que se desprende de los gráficos expuestos en las páginas anteriores. Los Diputados muestran una aceptable satisfacción por este instrumento. Todo ello, a pesar de los planteamientos que reflejan las respuestas que recogemos. En esta ocasión parece que sólo los insatisfechos han explicado su postura.

Sin identificación

- El gobierno impide con frecuencia toda información.-Habría que precisar más el mecanismo.
- No se utiliza casi nada

IU

- Los actuales frecuentes retrasos. Corregir la negativa, no justificada legalmente, que se da de hecho, a entregar información.

Catalán

- La rapidez en la respuesta.

Popular

- No; suelen ser tardías e insuficientes.
- El artículo 7 del Reglamento del Congreso es la negación absoluta del artículo 1.2 de la Constitución. Es una auténtica vergüenza.

-A veces es incompleta. El Gobierno niega injustificadamente datos, invitando a consultarlos en el órgano administrativo (!) Pons [Presidente del Congreso] no ampara o lo hace tarde. Con las cuestiones de la Expo la situación fue clamorosa.

-La agilidad de las mismas.

-Tan sólo van a cubrir el trámite.

-Su concordancia con las cuestiones requeridas.

-Adolece de los mismos problemas que en el caso de las preguntas. Es un trámite lento.

-Rapidez en las respuestas.

-La rapidez. La propia información.

### Socialista

-El artículo 7 del Reglamento se suele utilizar de forma colectiva, por grupos parlamentarios, más que por diputados individuales.

-El Art. 7 es genérico e indefinido. No hay medios para procesar la información.

-El criterio de la Mesa para aceptarlas, a veces es muy restrictivo.

### **ANALISIS DE LOS DATOS.**

Existe un clima de moderada satisfacción con la información obtenida a través de las peticiones de información del art. 7 del Reglamento. Casi la mayoría de los que han contestado se muestra satisfecho, y el grupo más numeroso es el de los que se declara "bastante satisfecho" (25%).

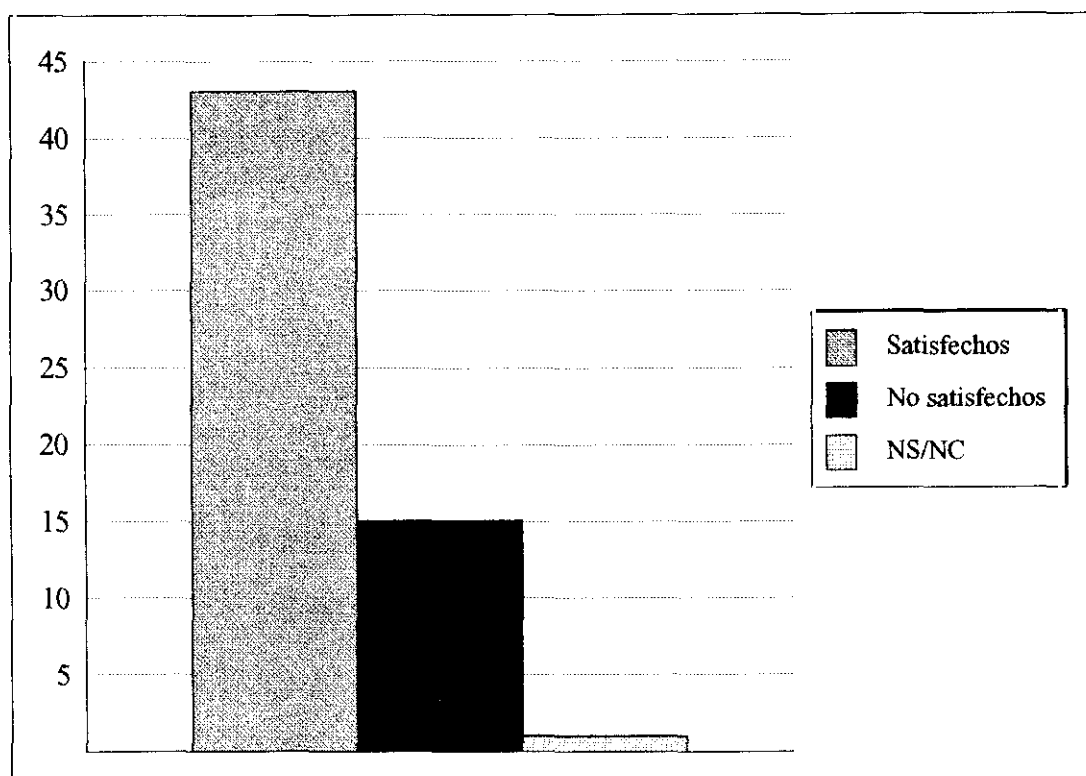
Estos datos se presentan matizados por denuncias de la oposición que lamenta "los frecuentes retrasos" o, lo que resulta más grave, por "la negativa, no justificada

legalmente, que se da, de hecho, a entregar información".

Al retraso o negativa injustificadas se añade la mala impresión de los Miembros de la Cámara sobre la calidad de las respuestas. En ocasiones, las consideran "insuficientes". A veces, la información es "incompleta" -señala otro Diputado- porque "el Gobierno niega injustificadamente datos, invitando a consultarlos en el órgano administrativo (!). Pons [Presidente del Congreso] no ampara o lo hace tarde". Esta opinión no es sólo patrimonio de la oposición sino que desde los bancos del partido del Gobierno se asegura que "el criterio de la Mesa (...) a veces es muy restrictivo".

Entre los que podríamos considerar satisfechos, y han expresado su opinión para mejorar el funcionamiento de la institución, está el que demanda apoyo técnico porque "no hay medios para procesar la información"; o aquel otro que se limita a sugerir, con notable imprecisión, que "habría que precisar más el mecanismo".



**6F. INFORMES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO.****GRAFICO DE SATISFACCION / NO SATISFACCION.**

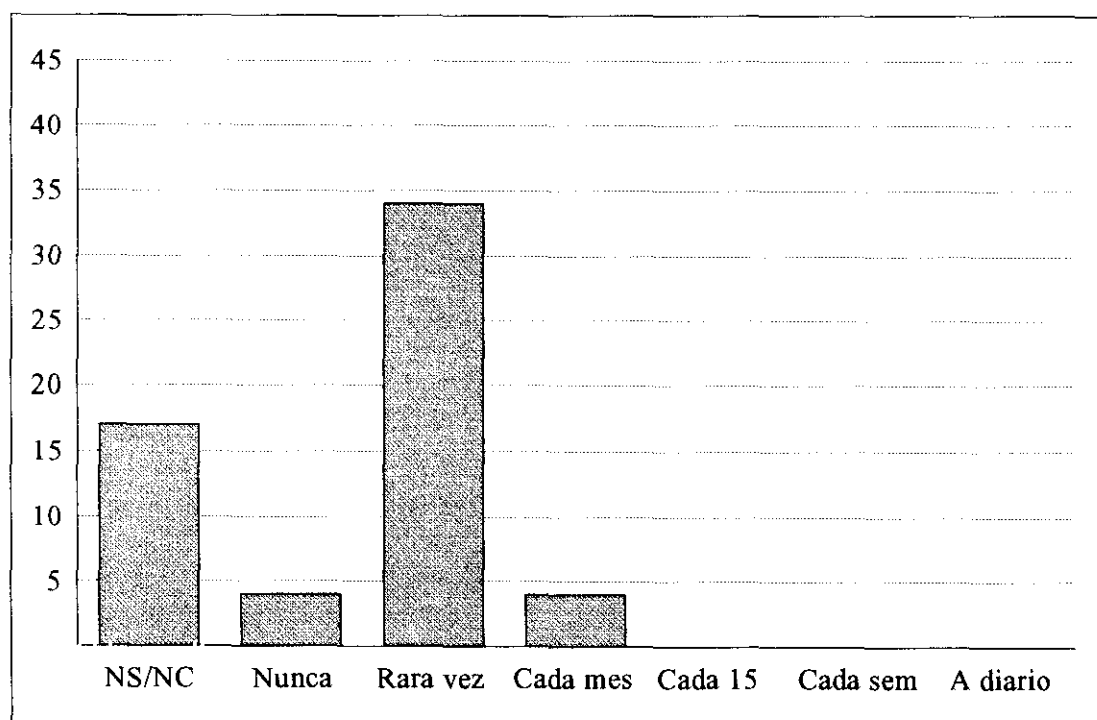
Hemos optado por encabezar este apartado con los espectaculares datos de aprobación que nos ha brindado el cuestionario. Casi el 80% de los cuestionarios devueltos valoran positivamente la información obtenida mediante los Informes del Defensor del Pueblo. En la contundencia de las cifras tiene un papel destacado el buen hacer de la institución, pero no podemos olvidar que el prestigio social de que goza el comisionado de las Cortes y las materias que denuncia (derechos de los ciudadanos frente a la burocracia administrativa), puede haber retraído a los Miembros de la Cámara a manifestar algunas opiniones discrepantes o, cuando menos, a suavizarlas.

Las respuestas obtenidas sobre utilización de los Informes del Defensor del Pueblo son, también, rotundos y reveladores. La mayoría de los Diputados (57,1%) asegura usarlos rara vez, lo que puede traducirse en que se limitan a mirarlo una vez al año, cuando se presenta ante el Pleno. ¿Qué hacen el resto de los representantes? Podríamos dejar abierta la posibilidad de que los demás consultan con cierta frecuencia esta información, pero hacerlo sería contradecir los resultados de la investigación. Sólo cuatro Diputados aseguran usar una vez al mes información procedente de los Informes. Nadie afirma hecerlo con más frecuencia.

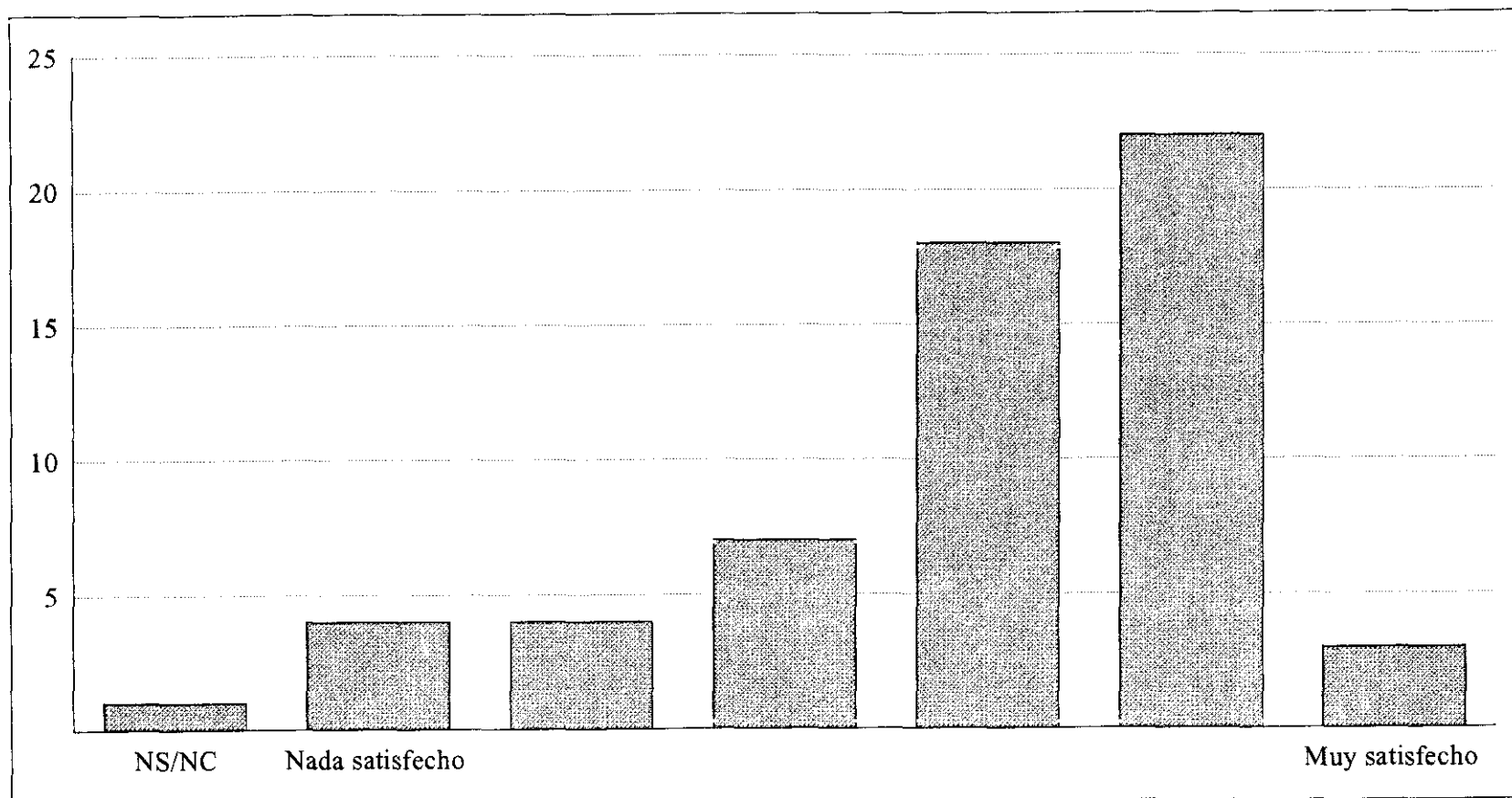
Veamos los datos:

**USO DE LOS INFORMES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO COMO  
INSTRUMENTO DE INFORMACION. MARZO 1994.**

**(DATOS DECLARADOS POR LOS DIPUTADOS)**



**SATISFACCION DETALLADA CON LA INFORMACION OBTENIDA POR MEDIO DE LOS  
INFORMES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO. MARZO 1994.**



**RELACION DE RESPUESTAS A LA PREGUNTA ABIERTA "¿QUE MEJORARIA?" CLASIFICADAS POR GRUPOS PARLAMENTARIOS.**

Al existir una opinión mayoritaria favorable para con los Informes del Defensor del Pueblo, basta con recoger unas cuantas ideas de las propuestas realizadas por los Diputados.

Sin identificación

- No se agotan las posibilidades.
- No sirven para nada

IU

- Debiera existir una comparecencia más estable y acabar con indicaciones o resoluciones al Gobierno para corregir deficiencias.

Popular

- Son una buena radiografía de demandas sociales.
- Nombraría un Defensor del Pueblo que no fuera español.
- Enumeran los casos, pero no dan suficiente información.
- Su comprensibilidad.
- Su independencia del poder político gubernamental.
- Su divulgación.
- Lo extractaría y agilizaría.
- Su presentación escrita es tan farragosa que se hace muy difícil su utilización e incluso su lectura.

Socialista

- Falta concrección en los informes. Son demasiado farragosos.
- Que se remitan los Informes a todos los Diputados.

## ANALISIS DE LOS DATOS.

Es necesario destacar que la satisfacción con los Informes del Defensor del Pueblo puede presumir de ser una de las más altas de entre los instrumentos de información que figuraban en la consulta. Sin duda, la más alta de los instrumentos de información de contenido político. Nos encontramos, por tanto, ante una institución con reciente pero consolidado prestigio como cauce para el acercamiento de opiniones del pueblo al Legislativo. Es el Informe, en palabras de un miembro del principal Grupo de la oposición, "una buena radiografía de demandas sociales".

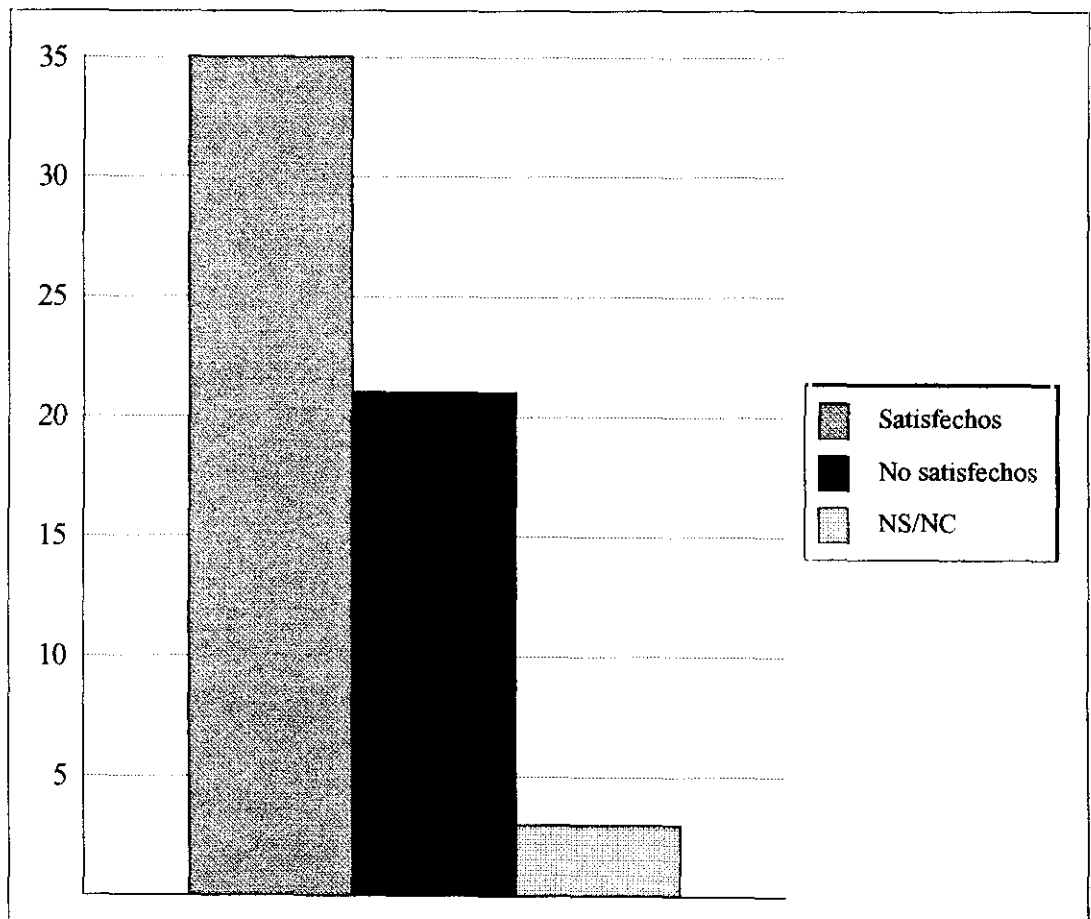
Las propuestas de mejora van desde la irónica, que sostiene que "nombraría a un Defensor del Pueblo que no fuera español"; hasta la crítica en la que coinciden tanto el Grupo Popular como el Socialista: "su presentación escrita es tan farragosa que se hace muy difícil su utilización e incluso su lectura"

Tal vez, la propuesta más sugerente venga, en esta ocasión, desde los escaños de IU. Se solicita estudiar la posibilidad de articular "una comparecencia más estable", entendemos que más frecuente, y acabar, en la medida de lo posible, "con indicaciones o resoluciones al Gobierno para corregir deficiencias".

## 6G. COMPARECENCIAS.

En la parte teórica del estudio sobre las comparecencias, apenas nos detuvimos en los pormenores de su regulación. La razón principal de aquel modo de proceder, es nuestro convencimiento de que, el tratamiento de este instrumento informativo tiene que experimentar transformaciones normativas a corto o medio plazo. Urge establecer procedimientos ágiles que permitan a los parlamentarios conocer, pronto y de primera mano, informaciones útiles para el desempeño de sus funciones.

### GRAFICO DE SATISFACCION / NO SATISFACCION.

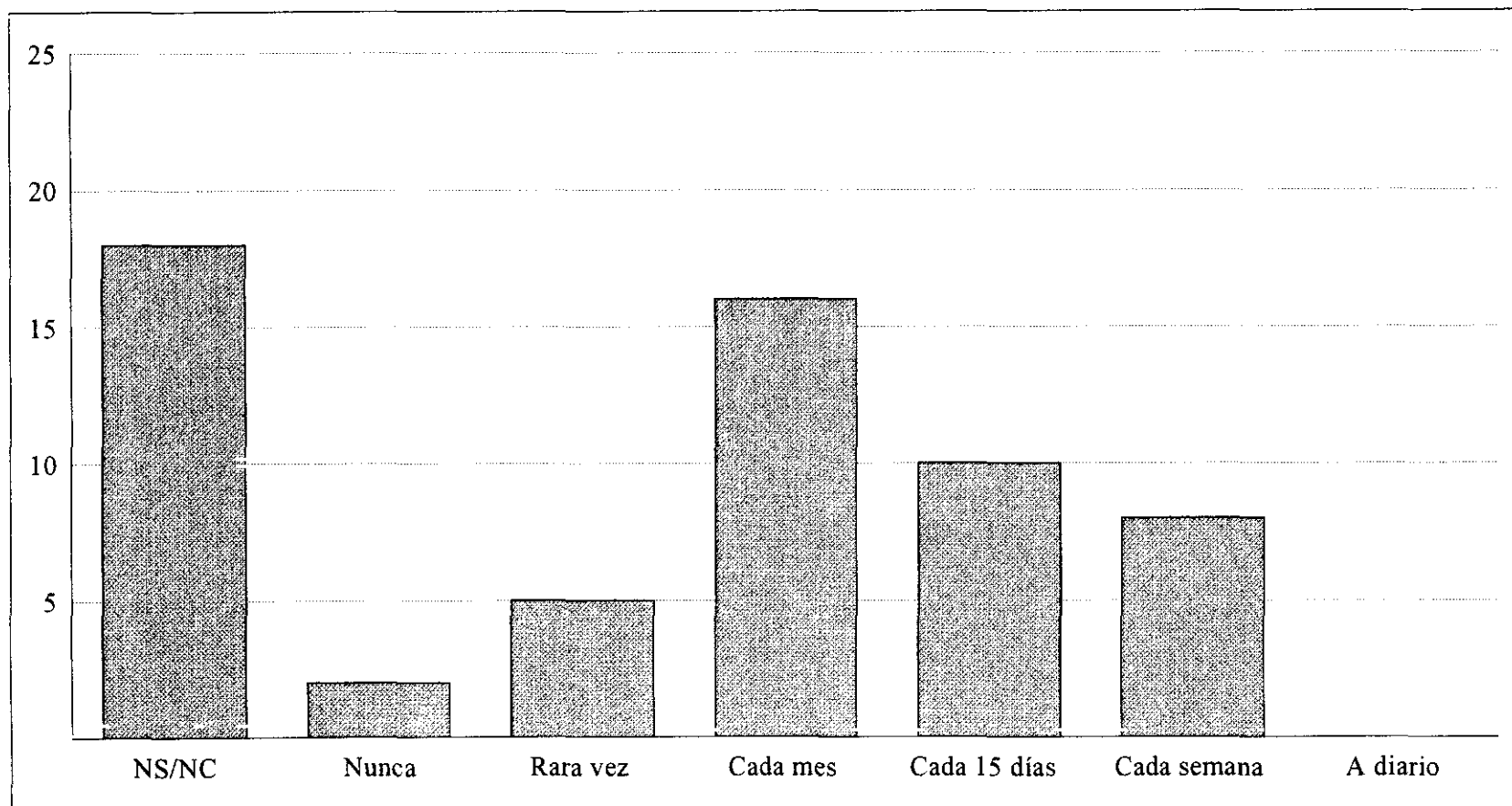


Por tanto, nos causó sorpresa lo que reflejan los gráficos adjuntos, esto es, la notable satisfacción que producen las comparecencias en no pocos Diputados, así como los pocos comentarios que han hecho a la cuestión desde el Grupo Socialista, en contraste con el tono duro de algunas posturas manifestadas desde la oposición.

Parte de la explicación de estos fenómenos puede encontrarse en el momento político en que se plantea el cuestionario, en pleno debate sobre el funcionamiento de las Comisiones de Investigación.

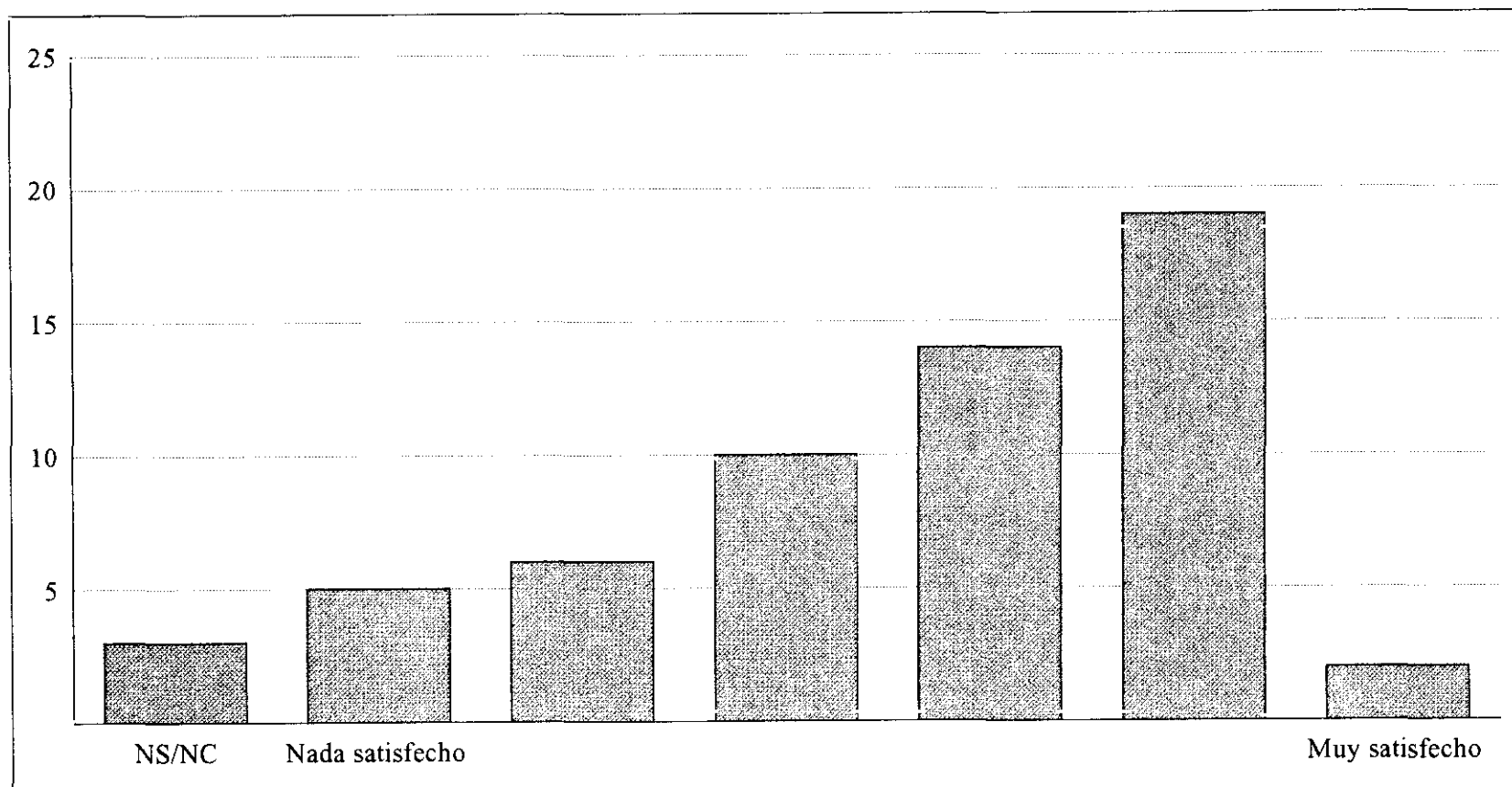
USO DE COMPARECENCIAS EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. MARZO 1994.

(DATOS DECLARADOS POR LOS DIPUTADOS)





**SATISFACCION CON LAS COMPARENCIAS COMO INSTRUMENTOS DE INFORMACION.  
MARZO 1994.**



**RELACION DE RESPUESTAS A LA PREGUNTA ABIERTA "¿QUE MEJORARIA?" CLASIFICADAS POR GRUPOS PARLAMENTARIOS.**

Sin identificación

- Que no se pidan simplemente para fastidiar al gobierno.
- Nunca se responde con precisión.
- La utilización informativa.
- Se pierde el tiempo.

IU

- Que se produzcan con más proximidad a los hechos de referencia. Que la primera información, en la medida de lo posible se dé al Congreso, no en los medios de comunicación.

Popular

- No cabe hacer un juicio sintético. Depende de comparecientes y Diputados.
- En primer lugar las formas, para que éstas reprodujeran la posición del Pueblo y del Estaso que define el art. 1.2 de la Constitución. (Los comparecientes del Gobierno no deben sentarse en la presidencia ni venir a largar u discurso preparado sino a responder de aquellas cuestiones que sepan y a aprender las que no sepan... )
- Tienen más papel de denuncia.
- Tan sólo cubren el trámite.
- La posibilidad de repreguntas.
- Que se acompañe previamente una comunicación con las líneas generales de la intervención del compareciente, para centrar mejor el debate y hacerlo más útil y no demasiado genérico.
- Todo.
- Las ampliaría.

- Aportación de documentación por parte del Gobierno.
- La rapidez. La propia información.

### Socialista

- Más flexibilidad y menos ritual; más debate.

### **ANALISIS DE LOS DATOS.**

Más de la mitad de los Diputados se muestra, al menos, algo satisfecho con las comparecencias. Y casi un tercio de los que contestan, se declaran bastante satisfechos con la información que obtienen por esta vía.

Una postura puede considerarse común a buena parte de los representantes, un miembro del Grupo Socialista la expresa de modo contundente: "más flexibilidad y menos ritual: más debate".

Aparece una crítica mutua a las actitudes del adversario político, tanto desde los que sostienen al Gobierno, como desde los que se le oponen. Los primeros demandan "que no se pidan simplemente para fastidiar al Gobierno"; los segundos se quejan de que "nunca se responde con precisión".

Las propuestas de mejora suelen centrarse en la necesidad de acercar la institución a la realidad, por ejemplo, se sugiere trabajar con vistas a que las comparecencias "se produzcan con más proximidad a los hechos de referencia. Que la primera información, en la medida de lo posible se dé al Congreso, no en los medios de comunicación".

## 6H. INFORMES DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL.

Los Informes del Consejo General del Poder Judicial no son objeto prioritario de nuestra investigación. Tampoco los del Tribunal de Cuentas, que veremos en el siguiente apartado. Sin embargo, estos instrumentos aportan a los parlamentarios conocimientos abundantes de dos aspectos esenciales para el correcto desarrollo de las funciones de las Cámaras. El primero informa de la situación y funcionamiento del Poder Judicial, el segundo fiscaliza las cuentas del sector público, misión originaria de las Cortes.

Dadas las singularidades de estos recursos informativos, nos ha parecido oportuno, presentar los resultados del cuestionario unidos a la disposición reguladora básica de cada institución en materia de información a las Cámaras.

En este apartado nos referimos, en primer lugar, al art. 109 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que establece:

"El Consejo General del Poder Judicial elevará anualmente a las Cortes Generales una Memoria sobre el estado, funcionamiento y actividades del propio Consejo y de los Juzgados y Tribunales de Justicia. Asimismo, incluirá las necesidades que, a su juicio, existan en materia de personal, instalaciones y de recursos en general, para el correcto desempeño de las funciones que la Constitución y las leyes asignan al Poder Judicial.

2. Las Cortes Generales, de acuerdo con los Reglamentos de las Cámaras, podrán debatir el contenido

de dicha Memoria y reclamar, en su caso, la comparecencia del Presidente del Consejo General del Poder Judicial o del Miembro del mismo en quien aquél delegue. El contenido de dicha Memoria, de acuerdo siempre con los Reglamentos de las Cámaras, podrá dar lugar a la presentación de mociones, preguntas de obligada contestación por parte del Consejo y, en general, a la adopción de cuantas medidas prevean aquellos Reglamentos".

Los gráficos que adjuntamos muestran como los Miembros del Congreso están relativamente conformes con la información que reciben desde el órgano de dirección de los jueces. Sin embargo, las voces críticas que se han dejado oír, lo hacen, con frecuencia, con especial dureza. Veamos la relación:

**RELACION DE RESPUESTAS A LA PREGUNTA ABIERTA "¿QUE MEJORARIA?" CLASIFICADAS POR GRUPOS PARLAMENTARIOS.**

Sin identificación

- El Consejo disfrazadamente, es un órgano dominado por el partido gobernante.
- No lo he revisado nunca

Popular

- ¿Pero hay Poder Judicial?
- La comprensibilidad.
- Su independencia del poder político gubernamental.
- Que se pusieran en práctica sus conclusiones.

Socialista

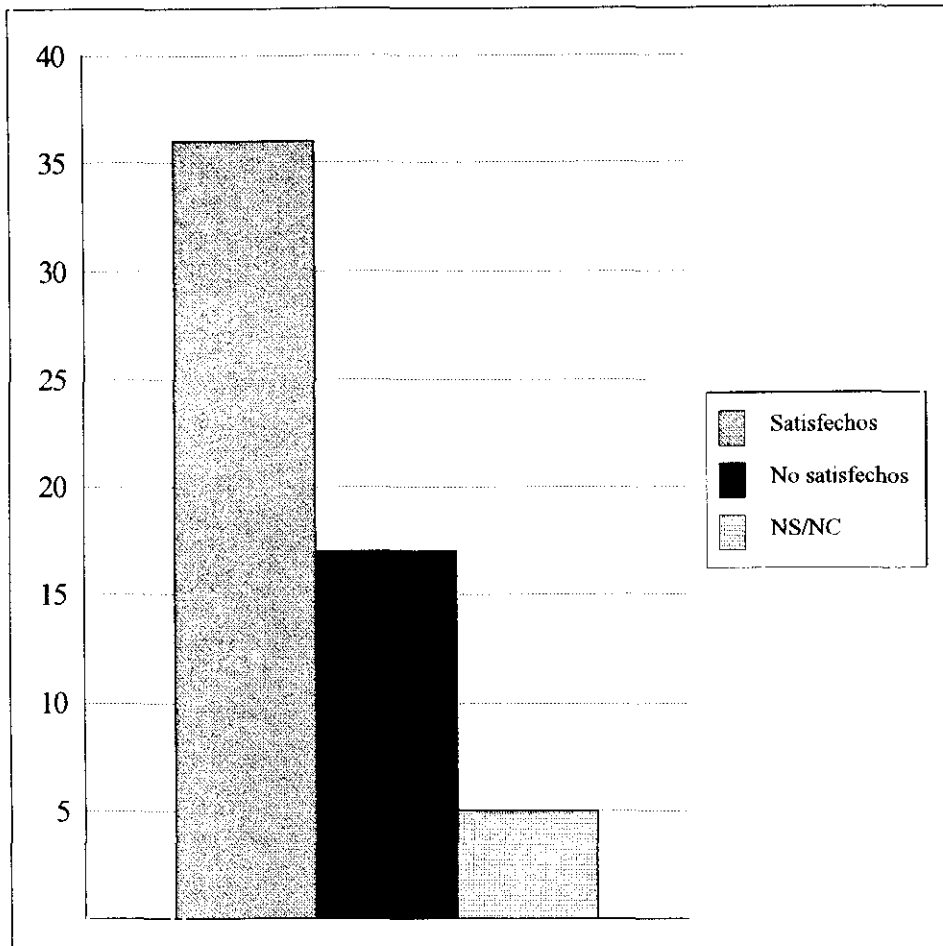
- Informes trimestrales.

## ANALISIS DE LOS DATOS.

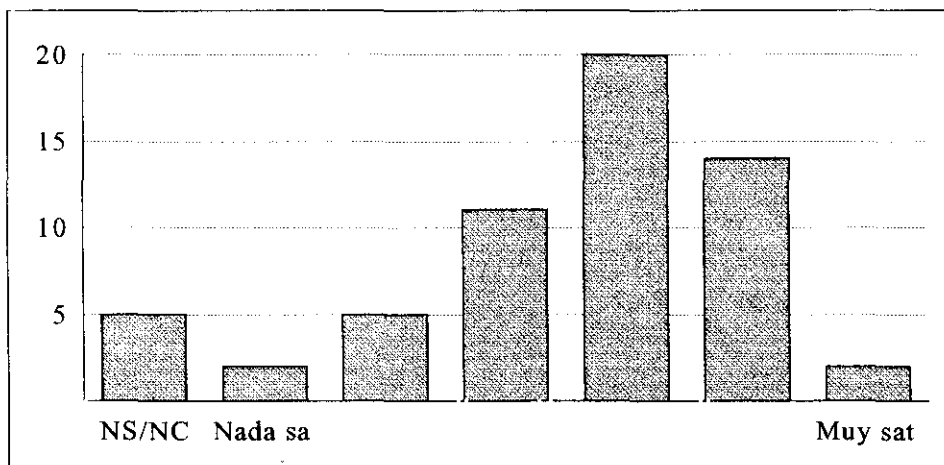
En definitiva, la información generada por la Memoria del Consejo General del Poder Judicial es valorada como satisfactoria por una holgada mayoría de los Diputados. Algunos miembros de la oposición expresan fuertes críticas, pero son los menos, a pesar de su virulencia verbal.

Son muy pocas -las recogemos todas- las mejoras concretas que proponen los parlamentarios. Entre ellas, destacamos la de un Diputado del Grupo Socialista que se refiere a la posibilidad de "informes trimestrales". Sugerencia que presenta dificultades prácticas, tanto para el Consejo, como para el Congreso. En otro orden de cosas, desde el Grupo Popular, además de reclamar la "independencia" respecto del Ejecutivo se insta a poner "en práctica sus conclusiones".

**GRAFICO DE SATISFACCION / NO SATISFACCION.**



**DATOS DETALLADOS SOBRE SATISFACCION CON LOS INFORMES DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. MARZO 1994.**



## 6I. INFORMES, MEMORIAS Y MOCIONES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS.

El Tribunal de Cuentas, como órgano dependiente de las Cortes<sup>1</sup>, debe informar al Parlamento conforme a lo establecido en el artículo 136.2 de la Constitución, en el que se dispone:

"El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiera incurrido".

El desarrollo legal del precepto constitucional lo hace el art 12 de la Ley Orgánica 2/1982 del Tribunal de Cuentas, de 12 de mayo, que establece:

"El resultado de la fiscalización se expondrá por medio de informes o memorias ordinarias o extraordinarias y de mociones o notas que se elevarán a las Cortes Generales y se publicarán en el Boletín Oficial del Estado.

Cuando la actividad fiscalizadora se refiera a las Comunidades Autónomas o a Entidades que de ellas dependan, el informe se remitirá, asimismo a la Asamblea Legislativa de la respectiva Comunidad y se publicará también en su Boletín Oficial.

2. El Tribunal de Cuentas hará constar cuantas infracciones, abusos o prácticas irregulares haya

<sup>1</sup> cfr. 136.1 CE y Primero de la LO 2/1982 del Tribunal de Cuentas, de 12 de mayo y Ley 7/1988 de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, de 5 de abril.



observado, con indicación de la responsabilidad en que, a su juicio, se hubiere incurrido y de las medidas para exigirla".

Las disposición se completa con el extenso art. 13 de la LO 2/1982:

"El informe o Memoria que el Tribunal debe remitir a las Cortes Generales en virtud del art. 136.2 de la Constitución, comprenderá el análisis de la Cuenta General del Estado y de las demás del sector público. Se extenderá, además, entre otros, a los extremos siguientes:

a)La observancia de la Constitución, de las Leyes reguladoras de los Ingresos y Gastos del sector público y, en general, de las normas que afecten a la actividad económico financiera del mismo.

b)El cumplimiento de las previsiones y la ejecución de los Presupuestos del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales y de las demás entidades sujetas a régimen presupuestario público.

c)La racionalidad en la ejecución del gasto público basada en criterios de eficacia y economía.

d)La ejecución de los programas de actuación, inversiones y financiación de las Sociedades estatales y de los demás planes o previsiones que rijan la actividad de las empresas públicas, así como el empleo o aplicación de las subvenciones con cargo a fondos públicos.

2. Idéntico informe será remitido anualmente a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas para el control económico y presupuestario de su actividad financiera.

3. El informe contendrá una Memoria de las actuaciones jurisdiccionales del Tribunal durante el ejercicio económico correspondiente".

Como queda claro, el Tribunal de Cuentas desempeña un muy valioso trabajo al servicio del control de los gastos del sector público, al menos, en teoría. Esa información, de llegar completa y con la suficiente diligencia, podrá ser bien empleada por los especialistas de la Cámara.

#### **RELACION DE RESPUESTAS A LA PREGUNTA ABIERTA "¿QUE MEJORARIA?" CLASIFICADAS POR GRUPOS PARLAMENTARIOS.**

Las dificultades para manejar la información procedente del Tribunal, así como sus demoras, originan cierto descontento y, probablemente, un punto de desinterés entre los Diputados. De ahí, el escaso número de respuestas.

##### Sin clasificación

- El Tribunal de Cuentas, disfrazadamente, es un órgano dominado por el partido gobernante.
- La valoración.
- Son oscurantistas.

##### IU

- Van con mucho retraso.

Catalán

-Está fuera de tiempo

Popular

-Faltan votos particulares.

-¿Hay Tribunal de Cuentas?

-Menos politización de nombramientos.

-El T.C. [Tribunal de Cuentas] carece de mecanismos para investigar en profundidad muchos de los casos que se le plantean.

-Su independencia del poder político gubernamental.-La actualidad.

Socialista

-Mejorar la estructura. Excesivo retraso.

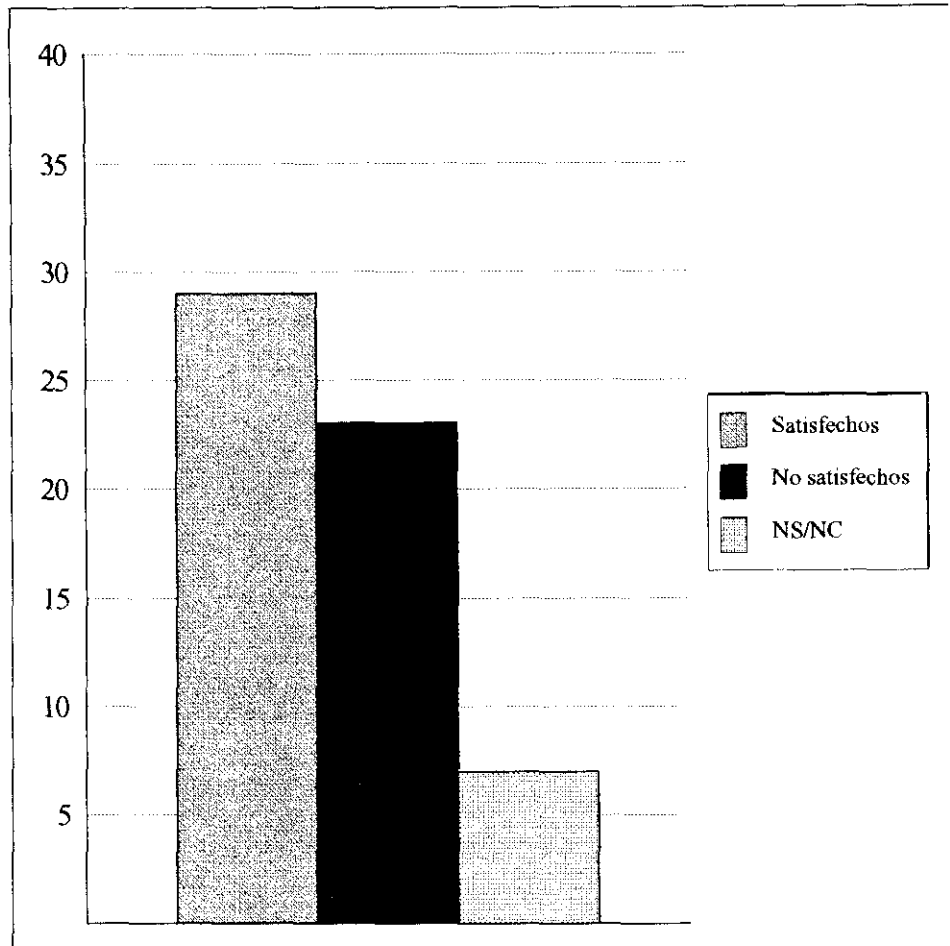
-No recibo todos

**ANALISIS DE LOS DATOS.**

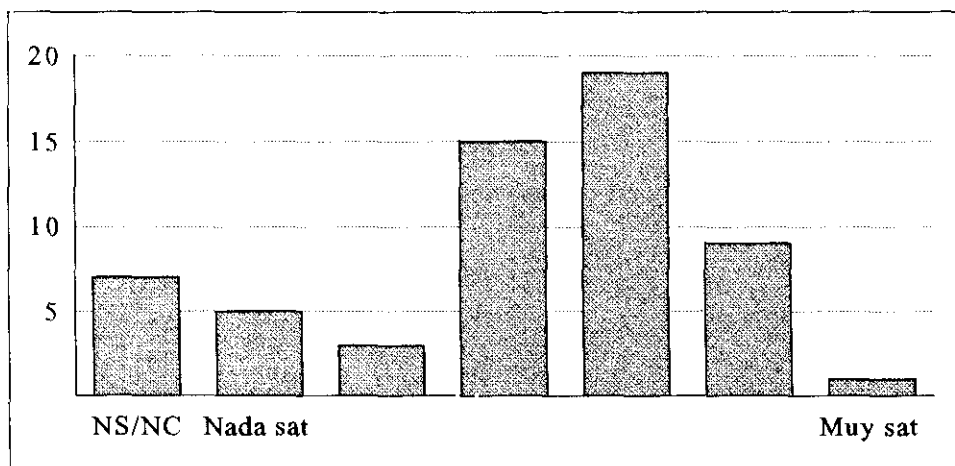
Para expresar la propia actitud hacia la información procedente de Tribunal de Cuentas, los Diputados han preferido las opciones menos extremas de las ofrecidas en el cuestionario (3-4). Se da una posición mayoritaria de crítica satisfacción o de moderada insatisfacción.

En una línea más agresiva se pueden leer, entre otros, los siguientes comentarios: "El Tribunal de Cuentas, disfrazadamente, es un órgano dominado por el partido gobernante", sus trabajos "son oscurantistas", "van con mucho retraso".

**GRAFICO DE SATISFACCION / NO SATISFACCION.**



**DATOS DETALLADOS SOBRE SATISFACCION CON LOS INFORMES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS. MARZO 1994.**



## 7. TRATO DIRECTO CON LOS ELECTORES.

Toca abordar los resultados de la investigación en uno de los puntos más sensibles para los parlamentarios: su disponibilidad para el trato directo con quienes deben representar. Puede considerarse uno de los logros de la investigación haber conseguido información sobre las horas que dedica un Diputado al trato directo con los ciudadanos de su circunscripción. Tanto más, cuando era previsible -y suponemos que parcialmente se ha dado- un porcentaje no pequeño de distorsiones de la realidad.

La estrategia utilizada para evitar que los Diputados no se ajustaran a los hechos en el momento de responder, consistió en presentar la pregunta de manera que contestando cualquiera de las posibilidades que ofrecíamos, el Diputado siempre saliera airoso.

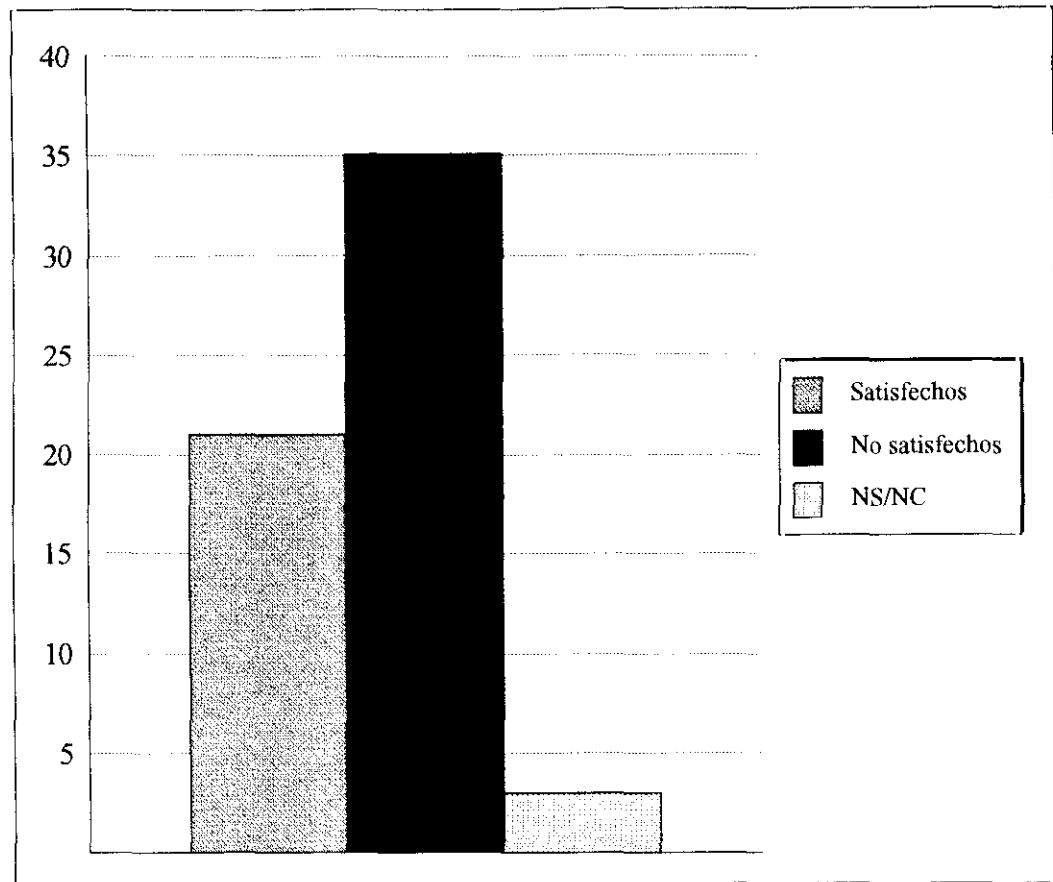
No resulto fácil encontrar ese modo de plantear la cuestión, pero, al final, dimos con un texto que reunía las características que demandábamos.

La pregunta elegida no sigue el esquema establecido por las anteriores. No se pide a los Diputados que valoren si se sienten satisfechos con la información que reciben a través del trato directo con los ciudadanos, sino algo sustancialmente distinto: si están satisfechos con el tiempo que dedican al trato directo con los ciudadanos. No se trata de saber si les resulta subjetivamente provechoso, sino pretendemos conocer si emplean horas en esta actividad, y si les parece suficiente el tiempo que dedican.

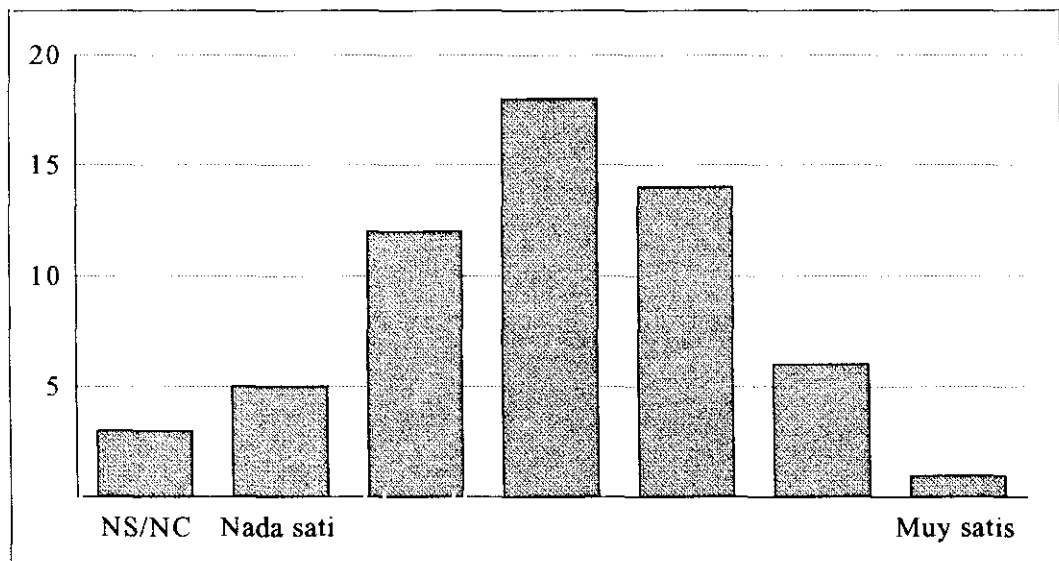
A continuación planteamos dos cuestiones sorprendentemente concretas. Las calificamos así porque suponen un cambio, no sólo con el modo de formular la pregunta, -con el que ya se había roto parcialmente- sino con el hábito de respuesta. Hasta este momento, la elección era gradual, suave, se puede elegir desde uno hasta seis (1-6). De repente, es necesario responder a dos preguntas seguidas, en las que las respuestas deben ser exactas, provocadoramente precisas. La primera sólo permite SI o NO, menos opciones y más contundentes imposible. La segunda, obliga a dar una cifra: "¿cuántas horas dedica cada mes al trato directo con los electores?". La primera es sencilla, aunque contestar con un NO resulta comprometedor, de ahí el número de Miembros del Congreso que deciden no contestar. La segunda -como hemos puesto de manifiesto más arriba- además de prestarse a contestaciones poco sinceras, tiene la dificultad de que resulta complicado precisar qué se considera tiempo dedicado al trato directo con los electores. Es un concepto en el que cabe incluir posibilidades tan distintas como "convocar asambleas", o actividades de contacto con la gente tan habituales como "cenar con unos amigos". Además, aun haciendo un esfuerzo honrado de sinceridad, es difícil "calcular" cuánto tiempo se dedica realmente porque de ordinario, es una actividad variable. Como ha quedado dicho: "los días de campaña electoral tienen poco que ver con periodos de intenso trabajo técnico-legislativo".

Veamos los datos:

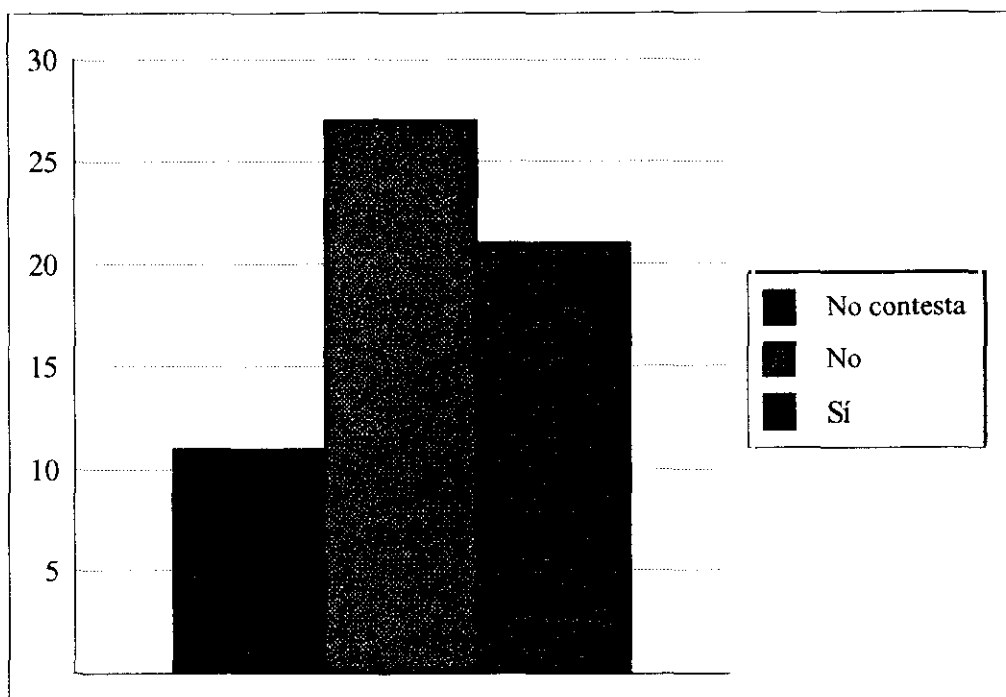
**GRAFICO DE SATISFACCION / NO SATISFACCION.**



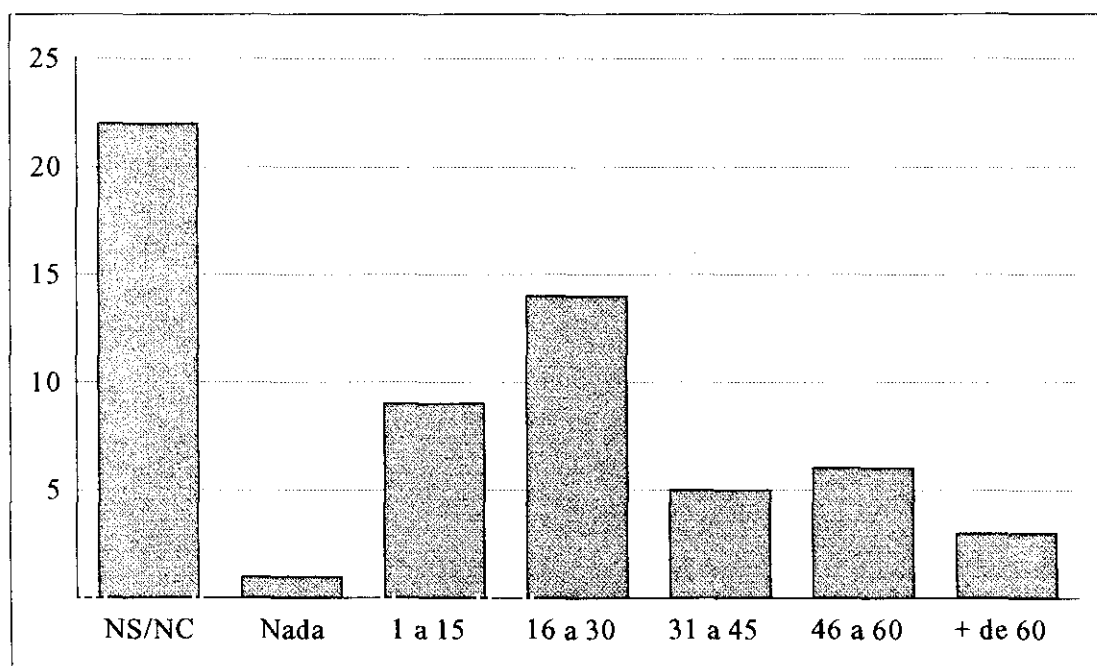
**RESUMEN DE LOS DATOS OBTENIDOS EN LA PREGUNTA: ¿ESTA SATISFECHO DEL TIEMPO QUE DEDICA AL TRATO DIRECTO CON LOS ELECTORES DE SU DISTRITO? MARZO 1994.**



**GRAFICO DESCRIPTIVO DE LOS DIPUTADOS QUE TIENEN HORARIO FIJO DE ATENCION A LOS ELECTORES Y DE LOS QUE NO LO TIENEN. MARZO 1994.**



**RESPUESTAS A LA PREGUNTA "¿CUANTAS HORAS DEDICA CADA MES AL TRATO DIRECTO CON LOS ELECTORES?". MARZO 1994.**





## RELACION DE RESPUESTAS A LA PREGUNTA ABIERTA "¿QUE MEJORARIA?" CLASIFICADAS POR GRUPOS PARLAMENTARIOS.

El interés de los parlamentarios por el asunto planteado se demuestra por la gran cantidad de respuestas a la pregunta abierta. Hemos incluido la práctica totalidad de las recibidas con la finalidad de que la interesante polémica suscitada, conste expresamente en el trabajo. A la vez, hemos tratado de hacer -en el análisis de los datos- un esfuerzo por preparar una síntesis ordenada.

### Sin identificación

- Debiera estructurarse el calendario de sesiones de manera que permitiera una mayor presencia en la demarcación (Habría que ir al sistema de lista abiertas o mixto).
- Los electores de mi distrito no acuden a los diputados para plantear cuestiones que le son propias. Generalmente la información se obtiene a través de las demandas que formulan en los medios de comunicación. Me gustaría que me los plantearan directamente a mí.
- Es preciso una campaña de información para habituar al ciudadano a mantener contacto con sus representantes.
- El sistema electoral. Listas abiertas.
- La utilidad del tiempo dedicado.
- Dotar de oficinas y medios materiales y personales a los diputados en la circunscripción.
- Estar más en la circunscripción y menos en el Congreso.

### IU

- Establecer una semana entera al mes.
- Disponer de una semana al mes para viajar por los pueblos, libre de plenos y comisiones. Apoyo logístico.

Catalán

-Cuando el distrito no es uninominal, sino que se elige a 45 diputados, el trato con el elector no es tanto personal como del conjunto de los diputados del grupo en la circunscripción. En nuestro caso se ha dividido por áreas más pequeñas, el contacto es, como mínimo semanal en reuniones de 2-3 horas.

-Medios materiales y formales.

-La absoluta carencia de medios materiales para trabajar a su servicio (infraestructura, secretaría, etc.).

Popular

-Me falta continuidad soy "?"

-¡Listas abiertas ya!

-Disponibilidad fluida. Disponen incluso de mi teléfono particular.

-Apoyo técnico del propio Congreso como existe en otros países.

-Reduciría las materias cuyo conocimiento se llevan al Pleno. Mayor actividad de las Comisiones. Flexibilizar los trámites y procedimientos parlamentarios.

-La dotación de medios al parlamentario.

-Los medios y asistencias que necesitaría un parlamentario para organizar estos contactos (oficina y secretaría en la circunscripción)

-Necesitaría otro compañero Diputado para repartirnos el trabajo.

-Los medios materiales de atención.

-Procurar una cierta relación institucional y no asociar esta labor con el partido propio respectivo. Esto exigiría una pequeña pero esencial infraestructura material y personal del parlamentario, aunque la

coyuntura económica del país quizá no aconseje iniciativas de esta naturaleza en este momento.

-La canalización de los temas.

-El propio trato. No hay tiempo: los distritos son demasiado grandes.

### Socialista

-Los medios a disposición del Diputado, para poder actuar con un mínimo intendencia [?]

-El tiempo que les dedico y medios para comunicarme mejor con ellos.

-Se requeriría despacho y auxilio administrativo institucionales en la circunscripción.

-La relación electoral más directa.

-Instalación teléfono de atención a los electores.

-Más medios materiales e infraestructura para desarrollar esta atención.

-Infraestructura de personal para poder atender la demanda social.

-La información hacia los ciudadanos para que conozcan que tenemos unas horas dedicadas a recibir sus quejas, propuestas o demandas.

-El sistema electoral no permite una relación directa.

-Sólo tras cita previa. Causa: obligaciones institucionales en Madrid.

-El problema tiene que ver con los distritos muy grandes

### **ANALISIS DE LOS DATOS.**

La insatisfacción con la cantidad y calidad del tiempo que dedican a los electores es la nota predominante entre los Diputados. A la vez, los gráficos que describen las respuestas, muestran como se inclinan por un grado de satisfacción o insatisfacción moderado,

alejándose de los extremos (muy satisfecho, nada satisfecho).

Un buen número de Diputados -más del 50% de los que contestaron el cuestionario- han decidido expresar su opinión sobre los aspectos que deben mejorarse en el trato directo con los electores, prueba del interés y la sensibilidad de los Miembros del Congreso por este asunto.

No son pocos los que proponen estructurar "el calendario de sesiones de manera que permitiera una mayor presencia en la demarcación", con propuestas como "disponer de una semana al mes para viajar por los pueblos, libre de Plenos y Comisiones" o reducir "las materias cuyo conocimiento se lleva al Pleno. Mayor actividad de las Comisiones. Flexibilizar los trámites y procedimientos parlamentarios". Incluso uno de los Diputados asegura que sólo trata a los electores con "cita previa. Causa: obligaciones institucionales en Madrid". Por contraste, otro Diputado afirma con rotundidad que mantiene una "disponibilidad fluida. Disponen incluso de mi teléfono particular".

Otros atribuyen las carestías de los procesos de comunicación con los electores al sistema electoral por lo que algunos reclaman "listas abiertas". En esta línea otros plantean el problema del tamaño de las circunscripciones: un Diputado del Grupo Catalán explica que "cuando el distrito no es uninominal, sino que se elige a 45 [!] Diputados, el trato con el elector no es tanto personal como del conjunto de los diputados del Grupo en la circunscripción. En nuestro caso se ha dividido en áreas más pequeñas, el contacto es, como

mínimo, semanal en reuniones de 2-3 horas". En definitiva ocurre lo que un Diputado del Grupo Popular resume en que "no hay tiempo: los distritos son demasiado grandes", con el que coincide casi literalmente un Diputado socialista: "el problema tiene que ver con los distritos muy grandes".

Es interesante comprobar como algunos Diputados manifiestan sus reservas sobre "la utilidad del tiempo dedicado" o reconocen que "me falta continuidad".

También están, los que sostienen que los electores desconocen la posibilidad de dirigirse a los Miembros del Congreso, por lo que "es preciso una campaña de información para habituar al ciudadano a mantener contacto con sus representantes" o al menos mejorar "la información hacia los ciudadanos para que conozcan que tenemos unas horas dedicadas a recibir sus quejas, propuestas o demandas".

Pero, en general, el problema lo centran en la "absoluta carencia de medios materiales para trabajar a su servicio (infraestructura, secretaría, etc.)". Esta carestía viene expresada de manera variada en diversas mejoras:

- "Dotar de oficinas y medios materiales y personales a los Diputados en la circunscripción"

- "Apoyo técnico del propio Congreso como existe en otros países".

- "Necesitaría otro compañero Diputado para repartirnos el trabajo".

- "Se requeriría despacho y auxilio adminsitrativo institucionales en la circunscripción".

- "Instalación de teléfono de atención a los electores".

Esta vía es la mayoritaria entre los Miembros del Congreso. No obstante, uno de los Diputados da un paso más al enfrentarse a la cuestión y, junto a la necesidad de "una pequeña pero esencial infraestructura material y personal del parlamentario", plantea que "la coyuntura económica del país quizá no aconseje iniciativas de esta naturaleza en este momento".

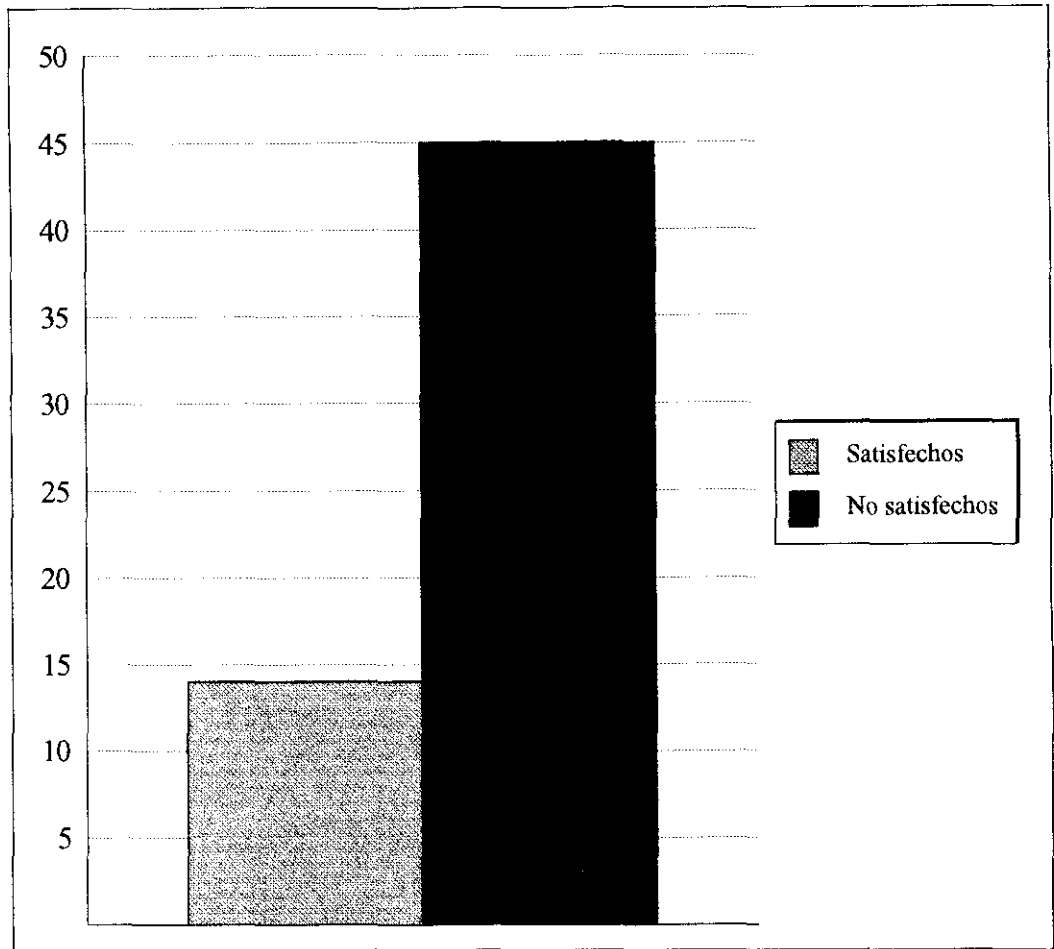
**8. PREGUNTA GENERAL: ¿ESTA SATISFECHO, EN GENERAL, DE LOS MEDIOS DE QUE DISPONE PARA CONOCER LAS OPINIONES DEL PUEBLO?**

Mediante la pregunta que analizamos, se pretendía dar a los Miembros del Congreso la oportunidad de contestar a una cuestión genérica, de tal modo que pudiesen explayarse sobre posibles vías para mejorar los flujos de comunicación con el pueblo. Sin embargo, este objetivo inicial se ha visto parcialmente defraudado. Las respuestas no han aportado novedades respecto a lo ya expresado al contestar a preguntas anteriores.

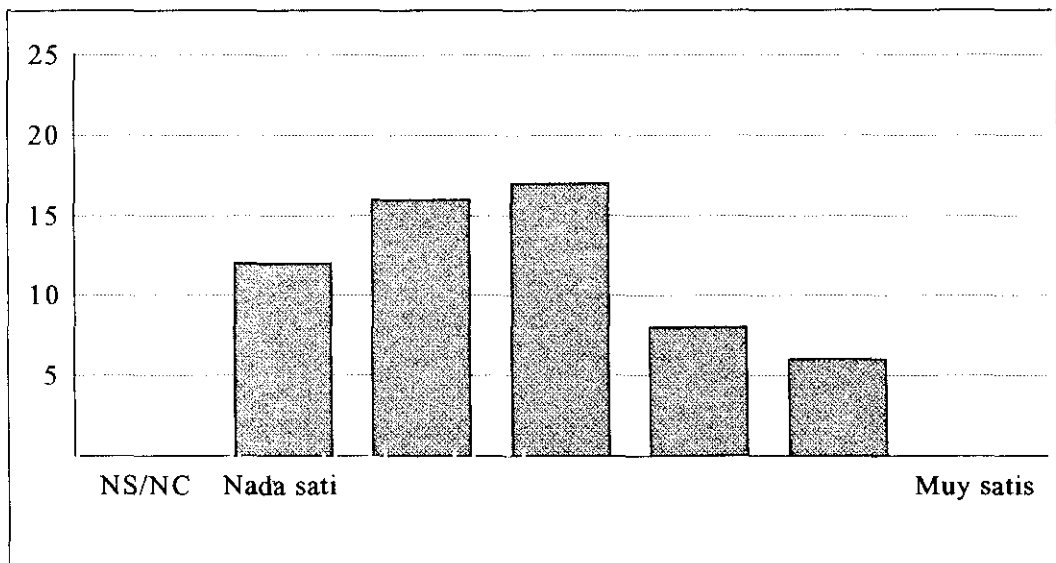
Existía un segundo objetivo que consideramos alcanzado: partíamos de la hipótesis de que, del mismo modo que los ciudadanos tenían un sentimiento claro -manifestado en las encuestas- de que el Congreso era una institución lejana, con la que no existían vínculos comunicativos claros, de modo semejante, los Diputados tendrían que echar en falta cauces para conocer las opiniones del pueblo.

Como veremos, tanto en las cifras de las que se hacen eco los gráficos, como en las respuestas a la pregunta abierta, esta segunda hipótesis queda ampliamente confirmada. Los representantes declaran no estar satisfechos con los medios que utilizan para conocer la opinión del pueblo.

**GRAFICO DE SATISFACCION / NO SATISFACCION.**



**DATOS DETALLADOS SOBRE SATISFACCION (1-6)**





**RELACION DE RESPUESTAS A LA PREGUNTA ABIERTA "¿QUE MEJORARIA?" CLASIFICADAS POR GRUPOS PARLAMENTARIOS.**

La variedad de las respuestas nos obliga a reproducir un número alto de las expresadas con el ánimo de ser fiel a los resultados obtenidos.

Sin identificación

- Necesitaría más medios
- Encuestas generales y temáticas.
- Sólo dispongo de los Medios de Comunicación (prensa radio y TV)
- El CIS al servicio de las Instituciones, y no como ahora, al servicio del Gobierno.

IU

- Facilitar comparecencias de sectores afectados en tramitación parlamentaria de p. de ley e inclusive no de ley según casos de interés general.
- Resúmenes de estudios de opinión para cada diputado.
- No se trata de mejorar sino de empezar por dotar.

Popular

- No es cuestión de medios, sino de sensibilidad y dedicación.
- Suprimir los medios de comunicación social del Estado (pese a que hayan sido heredados en la Constitución...)
- No gozo de apoyo institucional alguno, salvo los medios escasos de un grupo muy numeroso, centrado lógicamente en problemas de conjunto.

- La posibilidad de contar con asistencia al igual que los Europarlamentarios.
- Las del CIS tarde y mal. Tan sólo por la prensa.
- Lo dicho en contestaciones anteriores.
- Objetividad, en especial de la tv públicas.
- Las encuestas no tienen que ser objetivas. Hay que hacerlas con iguales medios. calle, telf. distritos. etc. No se pueden presentar datos obtenidos por medios diferentes.

### Socialista

- La disponibilidad a los Diputados que lo deseen de estudios de opinión.
- Posiblemente haya que ir hacia una reforma del sistema electoral que combine la elección directa y las listas nacionales.
- Todo: medios materiales, información a los electores, relaciones con la prensa.
- Más que las opiniones los parlamentarios necesitamos más medios para mantener contacto con los electores. Esto significa medios materiales (despacho, material de oficina, comunicaciones, informática) y personales (como mínimo un/a secretario/a y un/a asistente.)
- Tener acceso como parlamentario individual a esa información.
- Las encuestas de los medios de comunicación que se realizan con muchos sesgos y sus interpretaciones son muy subjetivas, interesadas y tendenciosas. Quisiera unas encuestas más objetivas y técnicamente más rigurosas y científicas.
- El sistema electoral no permite una relación directa.

## ANALISIS DE LOS DATOS.

Esta pregunta, planteada de modo general, pretende -como hemos indicado- ser complemento de las encuestas que muestran que el pueblo percibe cierto alejamiento respecto al Congreso, mostrando como los representantes acusan, también, un sentimiento de incomunicación y lejanía con los electores. El 75% de los Diputados que han respondido afirman estar insatisfechos con los medios de que disponen para conocer las opiniones del pueblo. El dato es enormemente significativo.

Los Diputados, sin embargo, apuntan muy diversas causas para su insatisfacción.

Una en la que insisten es la necesidad de "más medios". Aunque otros aseguran que "no es cuestión de medios, sino de sensibilidad y dedicación". No obstante, resulta interesante la extensa reflexión de un Diputado del Grupo Catalán que explica que "el problema de los Diputados no es la falta de información sino la falta de medios propios para digerirla y utilizarla en el trabajo político y parlamentario. Sólo este año [1994] el 50% de los Diputados disponen de despacho propio. No se dispone de ayuda de secretaria, ni de colaboradores técnicos, asistencia que es normal en todos los parlamentos del mundo e imprescindible para realizar un buen trabajo político. Un Diputado debe tener posibilidad de disponer de toda la información de la que se habla en el cuestionario, pero también debe tener los medios personales para complementarla, "digerirla" y utilizarla".

Se habla de recibir "resúmenes de estudios de opinión para cada Diputado" y, en concreto, son varias las referencias a que "los Diputados deberíamos recibir los estudios de opinión, al menos del CIS". A la vez, aparecen críticas a "las encuestas de los medios de comunicación que se realizan con muchos sesgos y sus interpretaciones son muy subjetivas, interesadas y tendenciosas. Quisiera unas encuestas más objetivas y técnicamente más rigurosas y científicas".

Un tercer elemento que se señala como culpable de la precariedad de los flujos de comunicación entre las opiniones del pueblo y el Congreso es el sistema electoral que "no permite una relación directa". Se propone "que las listas de candidatos sean abiertas, así los Diputados electos se preocuparán de tener flujos de información".

Otros Diputados se quejan de que "sólo dispongo de los medios de comunicación", alguno propone "facilitar comparecencias de sectores afectados en la tramitación parlamentaria de proyectos o proposiciones de ley e inclusive no de ley según casos de interés general". O hay quien demanda de los medios de comunicación "objetividad, en especial de las tv públicas". Existen algunas propuestas sobre mejora de los contenidos y la distribución de los dossiers de prensa.

En definitiva, pocas novedades con relación a lo ya visto.

## 9. MEDIOS DE COMUNICACION.

Un estudio sobre las vías utilizadas por los Diputados para conocer la opinión del pueblo debía ocuparse necesariamente de los medios de comunicación y las relaciones que mantienen con ellos los Miembros del Congreso. Así lo hemos hecho en puntos anteriores de nuestro trabajo y a este aspecto volvemos para exponer lo apreciado en el cuestionario.

Es oportuno recordar nuestra postura de que los medios de comunicación son interlocutores en el espacio público que buscan ganar dinero e influir. Precisamente por esta doble finalidad suelen ser cierto reflejo de la opinión pública. Por tanto, habrá que permanecer alerta ante la posibilidad de confundir opinión pública con opinión publicada; o con pensar que es misión de los medios reflejar los estados de opinión, cuando su actividad es contribuir a crearlos, tarea esencialmente distinta (cfr. p. 100 y ss).

Un segundo punto que debe explicarse es la razón por la que dimos un enfoque distinto a esta parte del estudio. En los trabajos de diseño del cuestionario consideramos muy probable que, si hubiéramos preguntado a los Diputados por la satisfacción con los medios de comunicación, los resultados hubieran sido poco útiles. Se hubieran acumulado consideraciones críticas hacia los medios hostiles al propio partido y poco más. Quizá nos precipitamos al no dar siquiera la oportunidad a los Miembros de la Cámara de valorar los principales medios de comunicación en la escala que veníamos utilizando. Acabada la investigación, echamos de menos esos datos.

En esta ocasión, el cuestionario pregunta por la necesidad que sienten los representantes de utilizar directamente los medios de comunicación, con independencia de la mejor o peor disposición hacia otros recursos informativos. Además, la pregunta está formulada con expresiones categóricas, se plantea a cada representante si está de acuerdo con la frase siguiente: en último término, por mucha información que reciba por distintas vías, el seguimiento personal y directo de los medios de comunicación resulta imprescindible. Como muestran los datos obtenidos, la práctica totalidad de los que han contestado, están de acuerdo con esa afirmación.

Las demás preguntas del cuestionario tratan de recoger datos sobre el tiempo empleado en atender a las informaciones de los medios de comunicación. Se ha elegido una categorización genérica de los medios, en lugar de concretar uno a uno los principales. También se solicitan datos separados sobre los hábitos en los fines de semana.

Veamos los datos:

GRAFICO DE ACUERDO / NO ACUERDO CON LA FRASE:

"EN ULTIMO TERMINO, POR MUCHA INFORMACION QUE RECIBA POR DISTINTAS VÍAS, EL SEGUIMIENTO PERSONAL Y DIRECTO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACION RESULTA IMPRESCINDIBLE".

MARZO 1994.

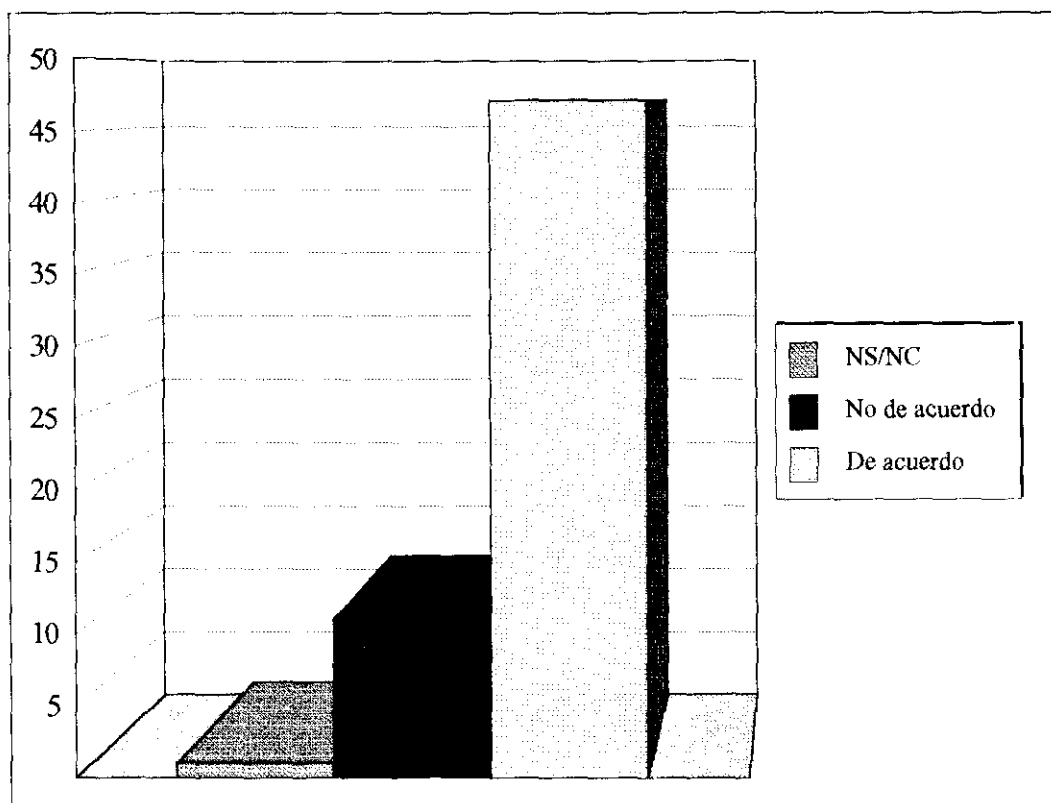
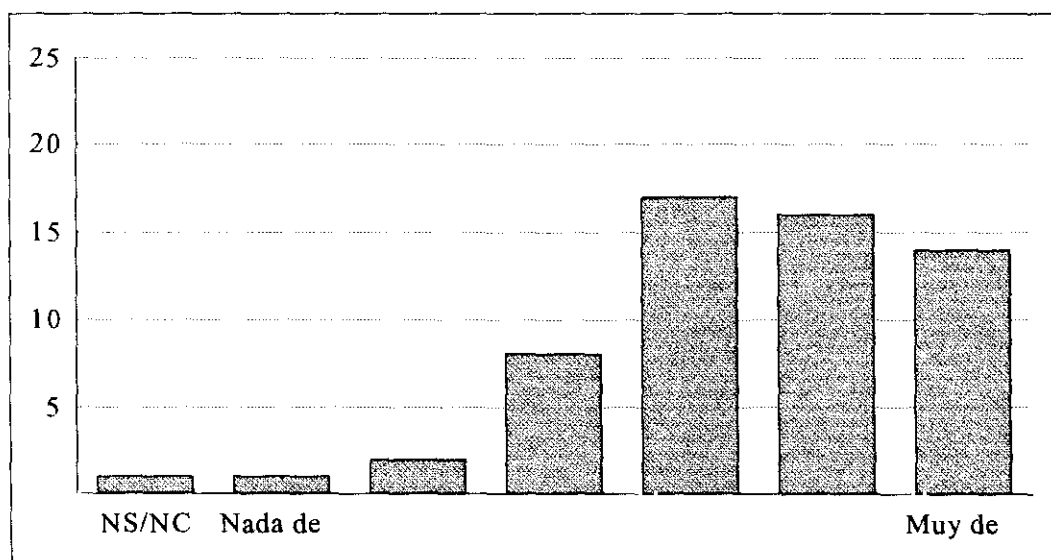
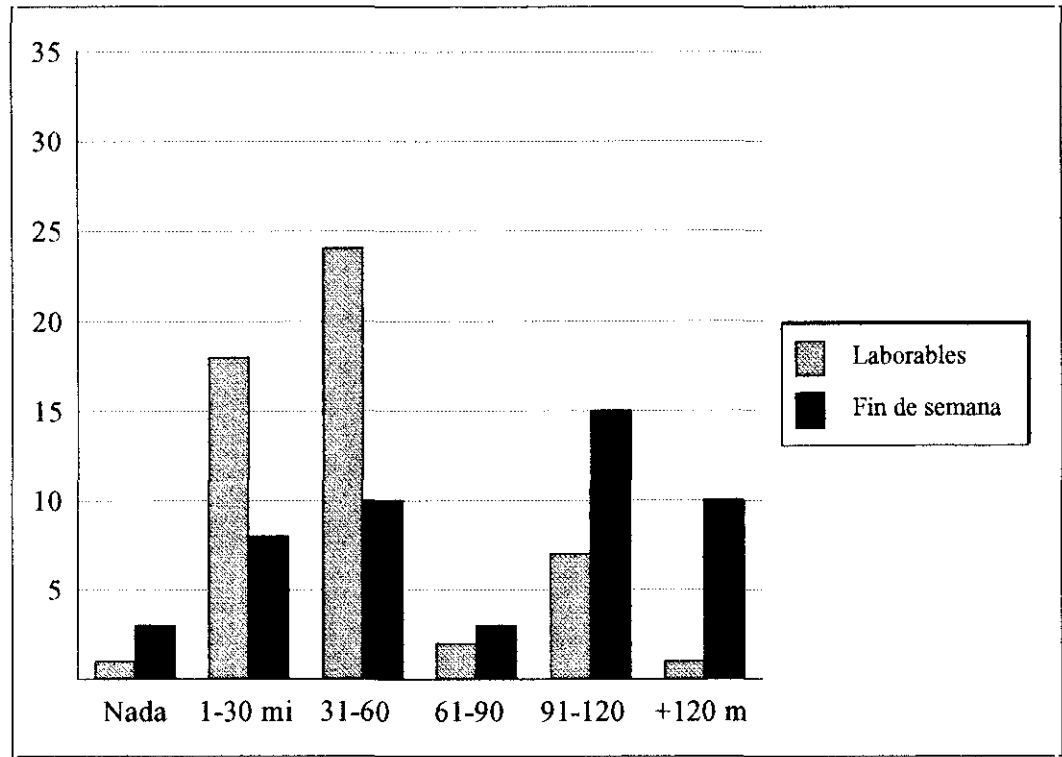


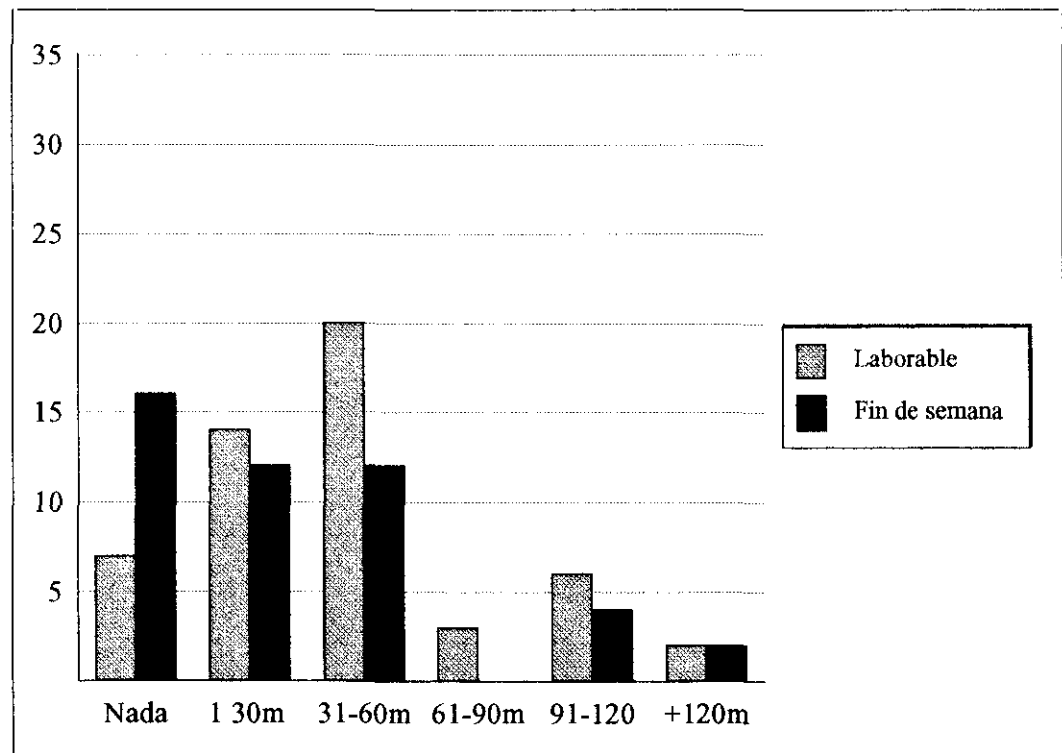
GRAFICO DE BARRAS CON DATOS DETALLADOS SOBRE ACUERDO / DESACUERDO (1-6).



**TIEMPO DEDICADO CADA DIA A LA TELEVISION (EN MINUTOS) .**

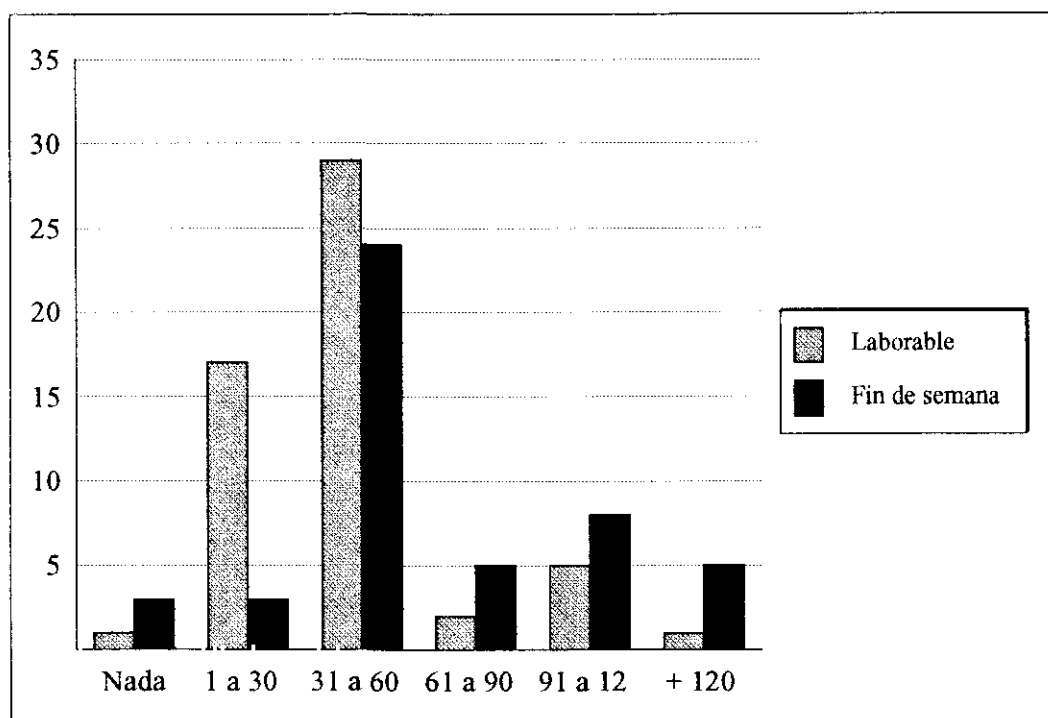


**TIEMPO DEDICADO CADA DIA A LA RADIO (EN MINUTOS) .**

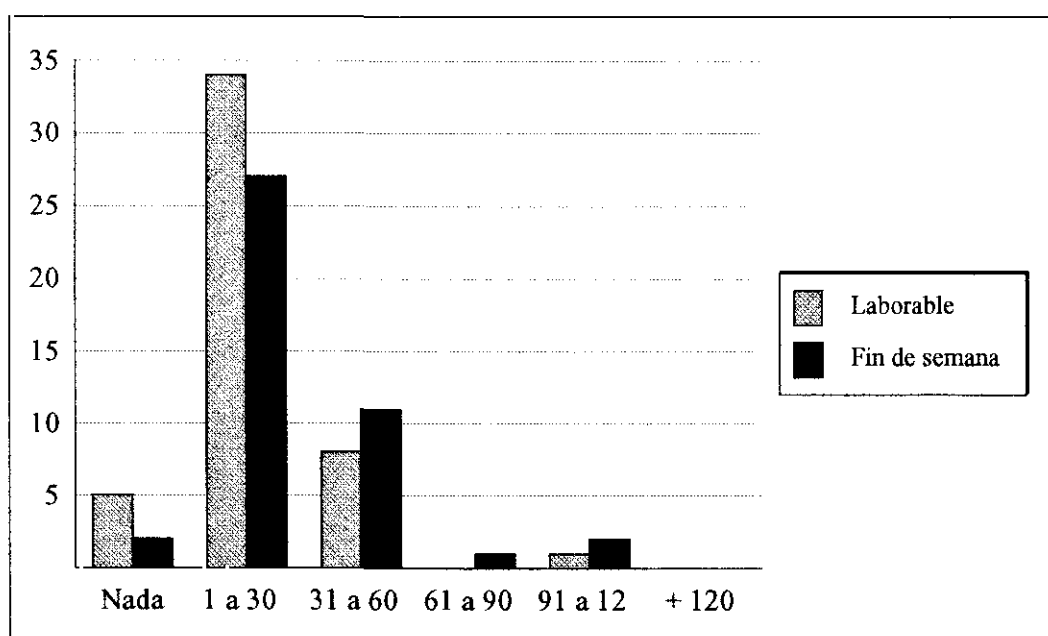




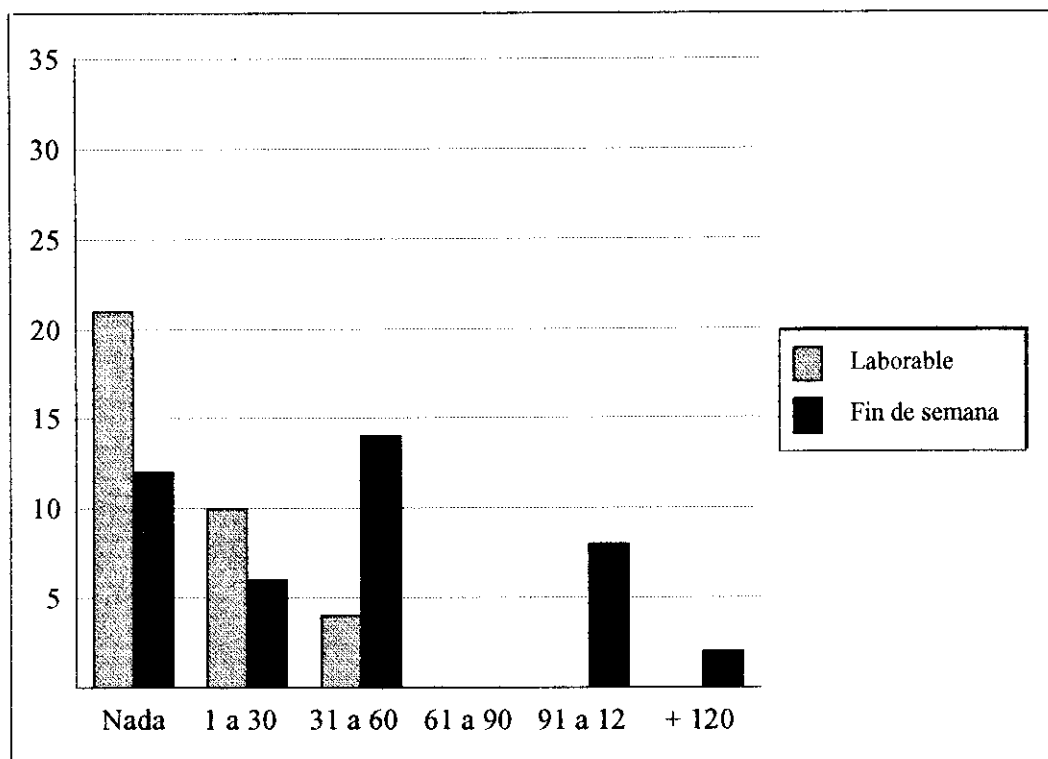
**TIEMPO DEDICADO CADA DIA A LA PRENSA NACIONAL (EN MINUTOS) .**



**TIEMPO DEDICADO CADA DIA A LA PRENSA LOCAL (EN MINUTOS) .**



**TIEMPO DEDICADO CADA DIA A LAS REVISTAS. (EN MINUTOS) .**



**TABLA RESUMEN DEL NUMERO DE DIPUTADOS QUE DECLARAN UTILIZAR LOS MEDIOS DE COMUNICACION Y EL TIEMPO QUE LES DEDICAN (TIEMPO EN MINUTOS) .**

Medio \ Tiempo en minutos.	Nada	1-30	31-60	61-90	91-120	+ 120
Tv laborables.	1	18	24	2	7	1
Tv fin de semana.	3	8	10	3	15	10
Radio laborables.	7	14	20	3	6	2
Radio fin de semana.	16	12	12	0	4	2
Prensa nacional laborables.	1	17	29	2	5	1
Prensa Nacional fin d sem.	3	3	24	5	8	5
Prensa local laborables.	5	34	8	0	1	0
Prensa local fin de semana.	2	27	11	1	2	0
Revistas laborable	21	10	4	0	0	0
Revistas fin de semana	12	6	14	0	8	2

## ANALISIS DE LOS DATOS.

El 80% de los Diputados que han contestado al cuestionario se muestran de acuerdo con la frase "en último término, por mucha información que reciba por distintas vías, el seguimiento personal y directo de los medios de comunicación resulta imprescindible".

Respecto a la televisión más del 70% de los que contestan aseguran ver entre 30 y 60 minutos de televisión los días laborables. Lo que, en principio, lleva a suponer que ven, al menos, uno de los informativos.

En cuanto a la prensa local, la gran mayoría de los Diputados le dedica menos de media hora, ocupándose de ella algo más de tiempo los fines de semana.

A la prensa nacional la mayoría de los Diputados dedica entre media y una hora los días laborables. El tiempo dedicado en los fines de semana aumenta sensiblemente y lleva a muchos Diputados a sobrepasar la hora, la hora y media, e incluso las dos horas de dedicación.

En cuanto a la radio es difícil extraer una conclusión general. En principio, los datos reflejan que los Diputados usan más la radio entre semana que los fines de semana. Algo más de la mitad afirma oír la radio menos de una hora al día, datos que disminuyen el fin de semana. Sin embargo, existe una minoría de radioyentes empedernidos que declaran permanecer atento a las ondas tiempos considerablemente altos.

Las revistas son poco leídas por los Diputados según se desprende de las respuestas al cuestionario. Un tercio de los Diputados asegura no leer nunca revistas en días laborables. Y casi un cuarto de los Diputados asegura no leerlas nunca. En general, los lectores de revistas lo suelen hacer en el fin de semana y es muy raro el que dedica más de hora y media a estas publicaciones.

#### UNA RELEXION FINAL SOBRE LOS MODELOS DE RELACION ENTRE EL PODER POLITICO Y LOS MEDIOS DE COMUNICACION.

Las relaciones entre el poder político y los medios son frecuente objeto de estudio en la literatura científica. Nos parecía necesario referirnos, siquiera brevemente, a las posibilidades que pudiera ofrecer esa perspectiva a nuestro estudio.

Sin ánimo de ser concluyentes podríamos resumir las relaciones medios/poder en cuatro posibilidades:

##### CONTROL MUTUO

LOS MEDIOS CONTROLAN A LOS PODERES POLÍTICOS.

Típica función de perro guardian

LOS PODERES POLÍTICOS CONTROLAN A LOS MEDIOS.

Normas reguladoras de la función de informar para evitar la vulneración de derechos fundamentales.

##### BENEFICIO MUTUO

LOS MEDIOS USAN A LOS PODERES POLÍTICOS.

Son una de sus principales fuentes. En parte, gracias a que existe un poder que toma decisiones que afectan a un amplio número de personas, la información sobre las decisiones y los que deciden despiertan interés.

#### LOS PODERES POLITICOS USAN A LOS MEDIOS.

Los utilizan como voceros para hacer llegar sus mensajes a los gobernados y les sirven para percibir opiniones.

Siguiendo al profesor MUÑOZ ALONSO (1990: 336 y ss.) encontramos que:

1. "Las investigaciones anglosajonas han intentado plasmar en unos determinados modelos estas difíciles relaciones entre el poder político y los medios. Históricamente el primer modelo elaborado es el del adversario (adversary model), que subraya la desconfianza medios-poder a que nos hemos referido más arriba y parte de la existencia de un conflicto permanente de interés entre Gobierno y medios. Este modelo también ha sido denominado del watchdog, del perro guardián, porque entiende que la misión de los medios es la permanente vigilancia de la acción gubernamental.

2. "La prensa y los medios estarían condenados a entenderse y a eso respondería el llamado modelo del intercambio que insiste en el hecho de que pese a las tensiones, la relación se mantiene".

3. "Blumler y Gurevitch no se sienten satisfechos con el modelo del intercambio(...). Creen, efectivamen-

te, que entre el poder y los medios hay una cultura compartida formada por usos y normas, por lo general no escritas, que regulan la relación, hasta señalan mecanismos de arbitraje para los casos de conflicto."

4. "Otro intento de establecer un modelo para las relaciones entre el poder político y los medios informativos es el de L. John Martín que incluye al público para entender la relación. (...) un clásico triángulo de relaciones."

5. "Desde una posición menos académica y más profesionalizada, Richard Francis (...) afirmó que la prensa actúa como lubricante para mantener en funcionamiento las ruedas de la democracia" y también asignó al público una función en el esquema pues "la mejor garantía de la integridad de los medios que son independientes del gobierno es el escepticismo del público junto con la voluntad del periodista individual de reflexionar escépticamente acerca de si está preguntando las cuestiones adecuadas y si está dando todas las respuestas".

Al Parlamento, considerado como poder, se le podría aplicar esta clasificación. Sin embargo, este trabajo se refiere a las Cámaras, sobre todo, como representación frente al poder. Desde esa óptica, el planteamiento cambia. La perspectiva que trata de analizar las relaciones entre los medios y el poder no es suficiente para entender los procesos de comunicación en el Congreso. Es imprescindible ampliar el marco para aproximarnos a la realidad de la vida de las Cámaras representativas.

En primer lugar, si tratamos de estudiar la comunicación en un Parlamento, parece claro que no conviene reducirla a lo que se comunica a través de los medios de comunicación. Tanto más si la perspectiva que estamos desarrollando es el estudio de los instrumentos por los que los parlamentarios se informan. Tenemos aquí una primera ampliación del marco: los medios son un modo de información de los parlamentarios, pero no son toda la información de los parlamentarios.

En segundo lugar, dentro del binomio medios/poder, también el segundo elemento nos resulta insuficiente. El Parlamento no sólo es poder, sino sobre todo es representación ante el poder. Las relaciones entre medios/poder son aplicables a la realidad del Parlamento, pero nuestro estudio debe situarse en el marco más amplio de las relaciones de comunicación en el Parlamento como poder y del Parlamento como poder-frente-al-poder.

En definitiva, la amplitud de nuestro enfoque nos ha llevado a contemplar la información en su conjunto y no sólo la originada por los medios de comunicación.

#### 10. RESPUESTAS A LA PREGUNTA ABIERTA:

"¿DESEA HACER ALGUNA OTRA SUGERENCIA PARA MEJORAR LOS FLUJOS DE ENTRADA DE INFORMACION EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS?"

Finalmente y sin más comentario, añadimos la última de las preguntas con las correspondientes respuestas de los Diputados. En todas se insiste en los puntos que cada Diputado considera esencial para la mejora de los flujos informativos en el Congreso de los Diputados. Como en el resto de las relaciones, la selección es nuestra; el texto de cada uno de los Miembros del Congreso.

##### Sin identificación

- Más medios para cada diputado.
- Boletín resumen de prensa elaborado diariamente y entregado en casilleros antes de las 10 horas.
- Que las listas de candidatos sean abiertas, así los Diputados electos se preocuparán de tener flujos de información.

##### Catalán

- El problema de los Diputados no es la falta de información, sino la falta de medios propios para digerirla y utilizarla en el trabajo político y parlamentario.
- Sólo este año el 50% de los Diputados disponen de despacho propio. No se dispone de ayuda de secretaría, ni de colaboradores técnicos, asistencia que es normal en todos los parlamentos del mundo e imprescindible para realizar un buen trabajo político.
- Un diputado debe tener posibilidad de disponer de toda la información de la que se habla en el cuestionario,



pero también debe tener los medios personales para complementarla, "digerirla" y utilizarla.

#### Popular

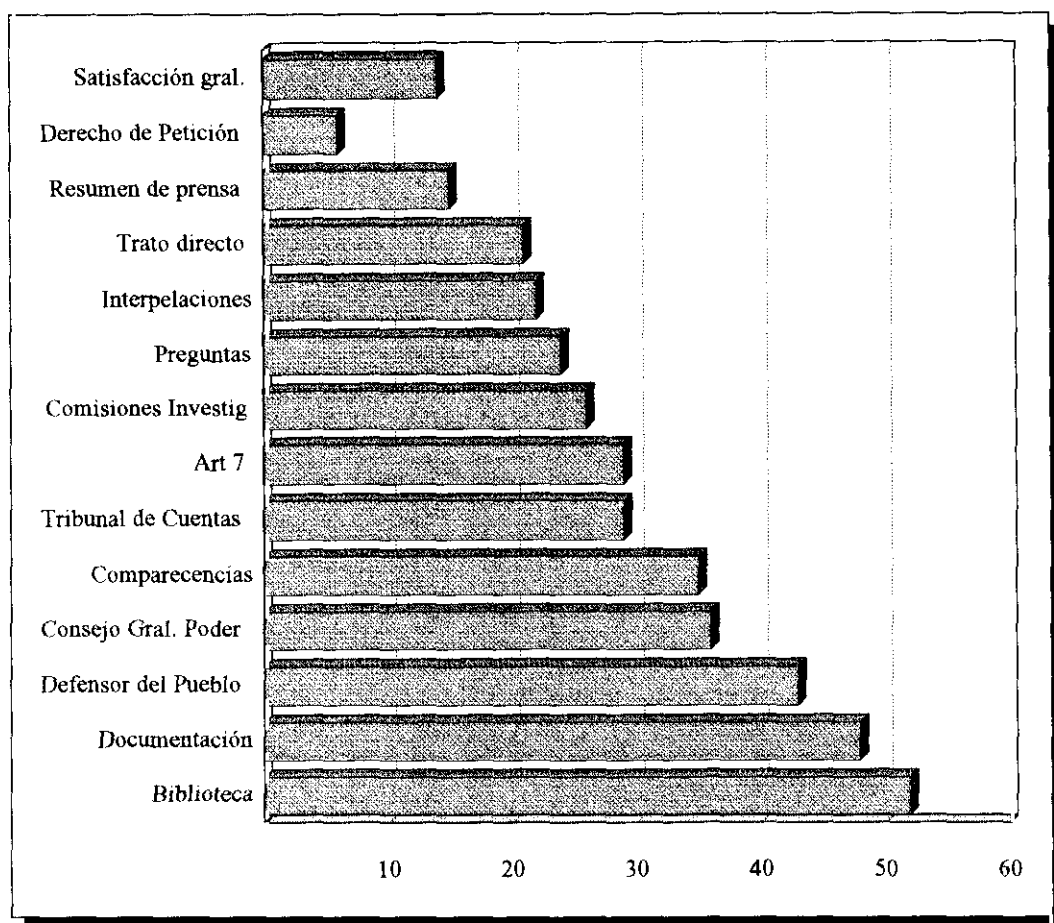
- Generalizar el dossier de prensa a todos los Diputados.
- Suprimir los Grupos Parlamentarios obligatorios que no aparecen en la Constitución por ninguna parte.
- Facilitar servicio de archivo de cada Diputado de los flujos de información que desea tratar.
- Para mejorar los de salida sería muy positivo que los Diputados pudieramos conectar con el ordenador del Congreso. Lo tengo pedido desde hace 4 años y sigo sin respuesta.
- Recepción de la prensa local de todas las provincias (p.ej. Orense)

#### Socialista

- Dossier de prensa a todos los Diputados.
- Recibir los resúmenes de prensa no sólo de tipo general, sino los especializados sectorialmente según comisiones.
- Los Grupos parlamentarios deberían establecer reuniones y contactos periódicos con diferentes sectores de la sociedad, y esto hay que publicitarlo suficientemente para que los ciudadanos demanden estos contactos.

**GRAFICO RESUMEN.**

**DIPUTADOS QUE SE MANIFIESTAN SATISFECHOS CON LOS INSTRUMENTOS FORMALES DE ENTRADA DE INFORMACION EN EL CONGRESO.**



La larga relación de respuestas transcritas, en este apartado y en todos los anteriores, sirva como síntesis realista de la información generada en esta investigación. Futuros proyectos acometerán la mejora de cada uno de los flujos de comunicación. Quede lo expuesto como muestra de las posibilidades investigadoras que ofrecen los estudios de las "manifestaciones institucionales de la opinión pública".

**CAPITULO 12.**  
**CONCLUSIONES.**

## CAPITULO 12.

### CONCLUSIONES.

#### A) CONCLUSIONES DEL ESTUDIO TEORICO.

##### Necesidad de elaboración de una teoría omnicomprendensiva de la opinión pública.

Sigue habiendo necesidad, a pesar del esfuerzo de los últimos años, de trabajos que estudien la opinión pública como un fenómeno con autonomía científica propia. Incluso más necesarias resultan las investigaciones que pretendan abarcar todos los enfoques desde los que se puede abordar el estudio de los fenómenos de opinión pública. La disciplina demanda un esfuerzo por sistematizar el corpus actualmente disperso que la compone. A esta conclusión se llega tras un recorrido breve, pero suficiente, por el pensamiento de algunos de los autores más representativos.

##### Propuesta de una teoría omnicomprendensiva de la opinión pública.

De lo expuesto se deriva la necesidad de una teoría omnicomprendensiva de la opinión pública. No teniendo una visión totalmente satisfactoria a la que acudir, hemos resuelto proponer una teoría omnicomprendensiva propia. Teoría que debe servir como marco de las investigaciones posteriores.

El resultado de esta propuesta es el capítulo 3, quizás, lo más pretencioso del esfuerzo. Aunque habrá que desarrollarlo en el futuro con más detenimiento,

estimamos que es un buen marco en el que situar investigaciones posteriores.

La opinión pública puede ser conocida, y puede serlo de varias maneras. Debemos estudiar los distintos modos de hacerlo.

La teoría omnicomprensiva desarrollada en el cap. 3 parte del convencimiento, a continuación demostrado, de que la opinión pública puede ser conocida, frente a los que sostienen una cierta imposibilidad de conocerla. Precisamente, el desarrollo de uno de esos modos de conocer la opinión pública es lo que da fundamento a esta investigación.

Necesidad de una adecuada explicación de las manifestaciones institucionales de la opinión pública (capítulo 3).

De entre los distintos modos de conocer la opinión pública, el conocimiento a través de las manifestaciones institucionales es el menos considerado. No son pocas las ocasiones en que explícitamente se menosprecia o directamente se combate. Esta situación de la doctrina obliga a defender su validez hasta dejar constancia de que es una vía, no sólo científicamente correcta sino llamativamente fecunda, de acercarse a la opinión pública, con ventajas y deficiencias análogos a los de otras aproximaciones. Esta defensa de las manifestaciones institucionales de la opinión pública, aunque entronca con la tradición clásica, es novedosa por su contexto y por algunos de sus planteamientos.

Representación política.

Los estudios sobre la representación política y sobre la legitimidad son parte ineludible en el estudio de las manifestaciones institucionales de la opinión pública.

Los mayores interrogantes que se plantean pueden encontrarse en dos campos de estudio clásicos en la Ciencia Política: las teorías sobre la representación y las teorías sobre la legitimidad. Olvidarlos sería hacer grave violencia a la tradición histórica que, antes y más abundantemente, aportó recursos intelectuales a nuestra disciplina.

La crisis de la representación política debe buscar soluciones en el desarrollo de la idea "representación como comunicación".

Está generalmente aceptado que la teoría de la representación política atraviesa una crisis. Crisis que hemos tratado de analizar en la investigación.

Concluimos que una vía de solución a los problemas de la representación pasa por establecer cauces de comunicación entre representantes y sus representados.

#### Legitimidad.

La legitimidad de las asambleas representativas se resiente ante la "sensación de distancia", en ocasiones enorme, que perciben los representados.

En el análisis de los parámetros por los que puede medirse un concepto relativamente ambiguo como la

legitimidad encontramos que tanto los representantes como los representados se perciben la sensación de distancia. La vía razonable para solucionar este problema, como para las dificultades que plantea la representación, pasa por la mejora de los cauces de comunicación entre ambos (capítulo 5). Tanto en los contenidos referidos a la teoría de la representación, como en los contenidos referidos a los estudios sobre la legitimidad, resulta imprescindible apoyarnos en enfoques diversos tomados de perspectivas complementarias: Sociología, Derecho, Ciencias de la Comunicación, Ciencias Políticas.

Vista la importancia de la comunicación en los estudios de las manifestaciones institucionales de la opinión pública (conclusiones de capítulos 4 y 5, principalmente) y analizadas las principales aportaciones de la doctrina a los estudios que relacionan comunicación y asambleas representativas (capítulo 6, parte 1ª), hemos decidido proponer una metodología para el diagnóstico de la comunicación en el Congreso de los Diputados (capítulo 6). Metodología que aparece esbozada en la investigación y de la que el resto de la tesis es desarrollo parcial (capítulos 7-10).

## **B) CONCLUSIONES DE LAS INVESTIGACIONES EMPIRICAS.**

La investigación empírica desarrollada en este trabajo tiene varios pasos:

Fase descriptiva: en la que se analizan los elementos comunicativamente relevantes en el Congreso de los Diputados.

Fase de evaluación subjetiva: en la que se permite a los representantes (y previamente se ha permitido a los representados) emitir un diagnóstico personal sobre los cauces formales de entrada de información en el Congreso de los Diputados:

A pesar de que los instrumentos de información formal al servicio de los Diputados son poderosos y su capacidad de indagar notable, los parlamentarios están insatisfechos con los medios con que cuentan para acceder a las opiniones del pueblo (cfr. capítulo 11)

Esta conclusión lleva a plantear, cuando menos, lo siguiente:

1. Si son tantos y tan poderosos los medios con los que cuentan los representantes (Servicio de Documentación, CIS, Preguntas orales y escritas a cualquier Ministerio, Solicitud de Documentación a la Administración, Informes del Defensor del Pueblo, etc.) habrá que empezar a plantear si el distanciamiento de los Diputados obedece más bien a la no utilización de estos recursos informativos, o bien a una utilización pervertida como mera arma ante el rival político.

2. Cabe cuestionarse si es posible para una persona física asimilar la ingente cantidad de información que permanece a disposición de los Diputados. Parece indudable que sólo mediante la selección y la especialización, tanto temática como territorial, se pueden dar pasos en la asimilación de recursos informativos.



3. En algunos casos se pone de manifiesto que ciertos Diputados carecen de interés en conocer las opiniones del pueblo salvo en la medida en que sirvan para avalar sus propósitos. Esta desidia interesada suele ocultarse a través de la demanda de "más medios".

4. Con todo, y a pesar de lo dicho en el punto anterior, es hora de que nuestra sociedad dote de modo eficaz a los representantes. Sólo desde mediados de los noventa han empezado a contar con despacho individual en el Congreso. Airear polémicas hipócritas sobre la excesiva suntuosidad del Palacio de las Cortes es propia de críticas demagógicas que impiden el trabajo desahogado de los representantes y, aunque logran ahorrar algunos millones a corto plazo, repercuten negativamente en la operatividad de la institución.

Derrumbamiento del "sentimiento de estar correctamente representado".

Los representados perciben niveles de representatividad muy bajos. Casi tres cuartos de la población se sentía en 1994 "poco o nada" representada por los miembros del Congreso. (cfr. capítulo 6)

Muy significativo es el análisis de las cifras en los últimos cinco años. Desde 1989, a través de las encuestas del CIS, se puede percibir que el "sentimiento de estar representado correctamente" es cada vez menor. Se da una clara y rápida tendencia a la baja, hasta el punto de que no resulta exagerado decir que en los primeros noventa la representatividad social del Congreso se ha derrumbado. Habrá que esperar algunas oleadas más para saber si estas cifras se estabilizan o

si no son más que el reflejo de una coyuntura política cambiante.

### Instrumentos formales de información.

La Administración, en general, y el Gobierno, en particular, son, -según la oposición- el principal motivo de que sus informaciones sean escasas o deficientes.

La mera descripción de los instrumentos formales de investigación hace evidentes dos consideraciones casi opuestas:

A) Los Diputados disponen de poderosos instrumentos de información a su servicio. Con ellos pueden acceder a informaciones muy variadas y ordinariamente completas, suficientes para el cumplimiento de la mayoría de sus funciones.

B) Sin embargo, existen campos en los que sus informaciones tienen deficiencias: algunas de orden político, como cuando la Administración se niega a facilitar estos o aquellos datos; y otras fruto de un planteamiento algo cicatero, como cuando apenas se prevén cauces de comunicación con las opiniones del pueblo.

De entre los instrumentos de información formales de los que dispone el Diputado individual para asomarse a las opiniones del pueblo cabe destacar:

- El Servicio de Documentación.
- Los Informes del Defensor del Pueblo.
- Las encuestas, singularmente las del CIS.

En cuanto al Servicio de Documentación la principal conclusión que se puede extraer es que nos encontramos ante el comienzo de una nueva era de servicios comunicacionales al Diputado. Hoy por hoy, su utilización es escasa en comparación con las posibilidades que ofrece. Además, el Servicio de Documentación es el mejor situado de cuantos instrumentos formales hemos estudiado para aumentar la calidad y cantidad de las prestaciones actuales.

En cuanto a los Informes del Defensor del Pueblo nos encontramos con un cauce formal de comunicación entre las opiniones del pueblo y sus representantes que, aunque pueda resultar farragoso, no hay duda de que supone una vía de entrada de información al Congreso procedente, casi directamente, de los ciudadanos. La mejora de este instrumento vendrá de manos de las tecnologías de tratamiento de documentación que permitirán un acceso ágil a la información que cada Diputado demande.

Finalmente, las encuestas del CIS están sometidas a una regulación que las pone bajo el directo control del Gobierno y, en esa medida las aleja del control del Parlamento. No obstante, salvo para temas de urgencia política como los sondeos preelectorales, los Diputados disponen con una fluidez "razonable" de las informaciones procedentes del banco de datos. No obstante, parece acertada la iniciativa legislativa de reforma de la normativa vigente.

Satisfacción y posibilidades de mejora de los instrumentos formales de comunicación.

Un estudio sobre la calidad de la comunicación entre representados y representantes exige conocer tanto la visión de los representantes como la visión de los representados. La visión de los representados la hemos investigado a través de las encuestas de opinión disponibles (conclusiones ya expuestas). La visión de los representantes a través de un estudio mediante cuestionario elaborado durante la investigación. Diversos aspectos de este cuestionario se analizan en los capítulos 10 y 11. Como conclusiones generales relevantes cabría destacar:

A. Satisfacción/insatisfacción de los Diputados con los instrumentos de información.

Los parlamentarios se muestran especialmente satisfechos con la Biblioteca, el Servicio de Documentación y los Informes del Defensor del Pueblo.

Se muestran absolutamente insatisfechos con la información procedente del Derecho de Petición. Y también descontentos -aunque de modo menos marcado- con el resumen de prensa distribuido en el Congreso.

B. Demandas concretas de mejora de algunos instrumentos formales de información gracias a la buena acogida de las preguntas abiertas del cuestionario:

Servicio de Documentación: mayor información sobre sus prestaciones; mayor rapidez; aumentar la capacidad de generar información personalizada.

Biblioteca: es general la demanda de mayor espacio para trabajo y lectura.

Resumen de prensa: todos los Diputados que no lo reciben se quejan. Quizá se podría arbitrar un procedimiento por el que los parlamentarios que lo deseen lo puedan conseguir en algún lugar accesible, por ejemplo: el corredor trasero del hemiciclo donde están los casilleros. Además algunos Diputados solicitan que se añada prensa de fuera de Madrid.

Encuestas del CIS: En la reforma legal en trámite se podría instar al Centro de Investigaciones Sociológicas a notificar a los Diputados la elaboración de cada investigación, de manera que si lo desean, puedan solicitarla.

Informes del Defensor del Pueblo: frente a lo farragoso del documento será preciso -como ya se ha señalado- articular recursos de acceso a la información ágiles, probablemente haciendo uso de las tecnologías informáticas documentales.

Comparecencias: los Diputados demandan proximidad a los hechos y mayor espontaneidad en los debates, a través de una flexibilización de los trámites.

Resto de instrumentos formales: los Diputados suelen quedarse en un debate político sin formular propuestas de mejora más o menos concretas. Se da una cierta tendencia a la crítica no constructiva.

Trato directo con los electores.

Los Diputados están poco satisfechos del tiempo que dedican al trato directo con los electores de su circunscripción. (capítulo 11).

Aunque el diagnóstico es común (poca comunicación directa representados-representantes) y a todos interesa el problema (más del 50% de los cuestionarios recibidos se ocupan expresamente del asunto en las preguntas abiertas), las soluciones propuestas son diversas. Podrían resumirse en:

- reforma del calendario de sesiones y simplificación de trámites parlamentarios.
- reforma del sistema electoral: listas abiertas.
- campañas de información ciudadana.
- y, principalmente, dotación de medios humanos y materiales.<sup>1</sup>

Sobre la posibilidad de que el Congreso investigue mediante encuestas la opinión pública.

Las opiniones se dividen de modo llamativo ante la frase: "el Congreso debe investigar por medio de encuestas el sentir de la opinión del pueblo".

Lo significativo no es sólo la división sino su radicalidad: por un lado las respuestas más elegidas son los dos extremos: "totalmente de acuerdo" y "nada de acuerdo"; por otro, las opiniones más dispares pueden encontrarse en un mismo Grupo parlamentario.

Además, queda claro como la práctica totalidad de los que están es desacuerdo han creído necesario

---

<sup>1</sup> Cfr. lo señalado al principio de las conclusiones.

justificar expresamente su postura a través de las preguntas abiertas, en ocasiones de modo poco sosegado.

Medios de comunicación.

Algunos datos para valorar el consumo autodeclarado de medios de comunicación por los Diputados pueden ser:

A. Hay un acuerdo casi absoluto en que "por mucha información que se reciba por distintas vías, el seguimiento personal de los medios de comunicación resulta imprescindible".

B. Televisión: Dedicán entre 30 y 60 minutos diarios en los días laborables; y el doble en fin de semana. La cantidad de los que declaran que no ven TV es muy pequeña.

C. Radio: En días laborables la mayoría de los Diputados declara estar pendiente de la radio entre 30 y 60 min. En los fines de semana las cifras caen ostensiblemente.

D. Prensa nacional: Los Diputados declaran dedicar algo menos de una hora diaria a la prensa nacional. La cantidad de Diputados que declara no leer prensa nacional es bajísima. En los fines de semana el tiempo dedicado aumenta ligeramente.

E. Prensa local: La dedicación que declaran los Diputados a la prensa local raramente supera la media hora, incluidos los fines de semana.

F. Revistas: Es llamativo el poco interés que suscitan las revistas en los Diputados. Casi el 25% de los que han respondido al cuestionario aseguran no leer nunca estas publicaciones. En cualquier caso, en los días laborables son muy pocos los parlamentarios que se dedican a la lectura de revistas. Es en fin de semana cuando los que las leen (50% aprox.) les dedican entre una y dos horas.

-----

Hasta aquí las conclusiones, tanto de los planteamientos teóricos como de la investigación empírica. Quedan abiertas no pocas posibilidades de completar este trabajo. Pero quizá sean precisamente todas esas posibilidades uno de las principales carencias de la investigación y, a la vez, una de sus más claras aportaciones.

Madrid, marzo de 1996.



**ANEXO.**



FACULTAD DE CIENCIAS  
DE LA INFORMACION

DECANO

Madrid, mayo de 1994

Distinguido/a amigo/a:

El Departamento de Opinión Pública de nuestra Facultad está realizando un estudio sobre **"los recursos informativos de los Diputados"**. Los trabajos están dirigidos por el profesor Cándido Monzón Arribas y el estudio de campo está siendo coordinado por D. José Antonio Ruiz San Román, estudiante de Doctorado en nuestro Centro.

Como investigadores en Comunicación Política, nos sería de gran utilidad que -si no tiene Vd. inconveniente- contestara al cuestionario que se adjunta.

Como decano de la Facultad, garantizo la competencia profesional del estudio y de uso estrictamente académico de los datos que se recojan.

Muchas gracias por su colaboración. Reciba un cordial saludo,

Fdo.: Javier Fernández del Moral

**DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA VI (OPINION PÚBLICA).  
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID.**

## **ESTUDIO SOBRE LOS RECURSOS INFORMATIVOS DE LOS DIPUTADOS**

### **CUESTIONARIO**

#### **INSTRUCCIONES PARA CUMPLIMENTAR EL CUESTIONARIO.**

TIEMPO APROXIMADO PARA RELLENAR EL CUESTIONARIO: 8 MINUTOS.

MARCAR CON EL SIGNO "x" LA CASILLA QUE DESEE EN CADA RESPUESTA.

EN TODAS LAS PREGUNTAS PUEDE AÑADIR SUGERENCIAS PARA MEJORAR  
LOS ASPECTOS QUE ESTIME OPORTUNOS.

MUCHAS GRACIAS POR SU COLABORACIÓN

**Nota:**

Los datos obtenidos serán utilizados como cifras agregadas, por tanto, con garantías de confidencialidad.

1 ¿Está satisfecho con el Servicio de Documentación del Congreso?

Nada satisfecho						Totalmente satisfecho
(...1...)	(...2...)	(...3...)	(...4...)	(...5...)	(...6...)	

¿Que mejoraría?

2 ¿Está satisfecho con los dossiers de documentación (volúmenes verdes)?

Nada satisfecho						Totalmente satisfecho
(...1...)	(...2...)	(...3...)	(...4...)	(...5...)	(...6...)	

¿Que mejoraría?

3 ¿Está satisfecho con el servicio de biblioteca del Congreso?

Nada satisfecho						Totalmente satisfecho
(...1...)	(...2...)	(...3...)	(...4...)	(...5...)	(...6...)	

¿Que mejoraría?

4.a. ¿Está satisfecho con los resúmenes de prensa elaborados por su propio grupo parlamentario?

Nada satisfecho						Totalmente satisfecho
(...1...)	(...2...)	(...3...)	(...4...)	(...5...)	(...6...)	

¿Que mejoraría?

4.b. Está satisfecho con los boletines de prensa del Servicio de Prensa del Congreso.

Nada satisfecho						Totalmente satisfecho
(...1...)	(...2...)	(...3...)	(...4...)	(...5...)	(...6...)	

¿Que mejoraría?

**6.h.** ¿Está satisfecho con la la información obtenida por medio de memoria anual del Consejo General del Poder Judicial?

Nada satisfecho						Totalmente satisfecho
(...1...)	(...2...)	(...3...)	(...4...)	(...5...)	(...6...)	

¿Que mejoraría?

**6.i.** ¿Está satisfecho con los informes memorias y mociones del Tribunal de Cuentas?

Nada satisfecho						Totalmente satisfecho
(...1...)	(...2...)	(...3...)	(...4...)	(...5...)	(...6...)	

¿Que mejoraría?

**7** ¿Está satisfecho del tiempo que dedica al trato directo con los electores de su distrito?

Nada satisfecho						Totalmente satisfecho
(...1...)	(...2...)	(...3...)	(...4...)	(...5...)	(...6...)	

¿Tiene horario fijo de atención a los electores de su distrito?

¿Cuántas horas dedica **cada mes** al trato directo con los electores?

¿Que mejoraría?

**8** En general, ¿está satisfecho de los medios de que dispone para **conocer las opiniones del pueblo**?

Nada satisfecho						Totalmente satisfecho
(...1...)	(...2...)	(...3...)	(...4...)	(...5...)	(...6...)	

¿Que mejoraría?

9. ¿Está de acuerdo con la frase: "En último término, por mucha información que reciba por distintas vías, el seguimiento personal y directo de los medios de comunicación resulta imprescindible"?

Nada de acuerdo						Totalmente de acuerdo
(...1...)	(...2...)	(...3...)	(...4...)	(...5...)	(...6...)	

TIEMPO DEDICADO CADA DÍA A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

	<u>DÍA DE DIARIO</u>	<u>DÍA DE FIN DE SEMANA</u>
TELEVISIÓN	.....	.....
RADIO	.....	.....
PRENSA NACIONAL	.....	.....
PRENSA LOCAL	.....	.....
REVISTAS	.....	.....

¿Desea hacer alguna otra sugerencia para mejorar los flujos de entrada de información en el Congreso de los Diputados?

ENVIAR EN EL SOBRE ADJUNTO A:

JOSE A. RUIZ SAN ROMAN.  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA VI (OPINION PUBLICA). DESPACHO 417.  
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA INFORMACION DE LA U. COMPLUTENSE.  
28040 MADRID.

Señale con qué frecuencia usa los instrumentos de información que tiene a su disposición:

	Nunca	Rara vez	Cada mes	Cada 15 días	Cada semana	Todos los días
Servicio de Documentación.						
Dossieres de documentación. (Volúmenes verdes).						
Dossieres de documentación internacional. (Vol. rojos).						
Resúmenes de prensa del propio grupo.						
Resúmenes de prensa del Servicio de Prensa del Congreso.						
Encuestas del CIS.						
Otras encuestas.						
Interpelaciones.						
Preguntas orales o escritas.						
Comisiones de Investigación.						
Derecho de petición.						
Peticiones de información o documentación del art. 7 del Reglamento.						
Informes del Defensor del Pueblo.						
Comparecencias						
Trato directo con los ciudadanos.						
Biblioteca.						
Documentación enviada por los Ministerios.						
Medios de comunicación						
Otros (especificar)						

**En esta página puede optar entre escribir su nombre o rellenar los datos solicitados a continuación**

**NOMBRE Y APELLIDOS:** \_\_\_\_\_

**(si ha escrito su nombre no es necesario que conteste el resto de los datos de esta cara)**

**GRUPO**

Socialista .....(.....)  
Popular .....(.....)  
Izquierda Unida .....(.....)  
Catalán .....(.....)  
Vasco .....(.....)  
Canario .....(.....)  
Mixto .....(.....)

**TAMAÑO DE LA CIRCUNSCRIPCION:**

Entre 1y 4 Diputados .....(....1-4....)  
Entre 5 y 7 Diputados .....(....5-7....)  
Entre 8 y 10 Diputados .....(....8-10....)  
11 ó más Diputados .....(....11 ó más)

**Sexo:** .....(....V....) .....(....F....)

**Edad:**

20-30	31-40	41-50	51-60	61-70	más de 70
(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)

**Antigüedad como diputado:**

1ª legislatura	2ª o 3ª legislatura	4ª o más legislatura
(....)	(....)	(....)

**ENVIAR EN EL SOBRE ADJUNTO A:**

**JOSE A. RUIZ SAN ROMAN.  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA VI (OPINION PUBLICA) DESPACHO 417.  
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA INFORMACION DE LA U. COMPLUTENSE.  
28040 MADRID.**



**5** Está de acuerdo con la frase: "El Congreso debe investigar por medio de encuestas el sentir de la opinión del pueblo"

Nada de acuerdo						Totalmente de acuerdo
(...1...)	(...2...)	(...3...)	(...4...)	(...5...)	(...6...)	

¿Algún comentario?

**6.a.** ¿Está satisfecho con la información obtenida por medio de Interpelaciones?

Nada satisfecho						Totalmente satisfecho
(...1...)	(...2...)	(...3...)	(...4...)	(...5...)	(...6...)	

¿Que mejoraría?

**6.b.** ¿Está satisfecho con la información obtenida por medio de las Preguntas?

Nada satisfecho						Totalmente satisfecho
(...1...)	(...2...)	(...3...)	(...4...)	(...5...)	(...6...)	

¿Que mejoraría?

**6.c.** ¿Está satisfecho con la información obtenida por medio de las Comisiones de investigación?

Nada satisfecho						Totalmente satisfecho
(...1...)	(...2...)	(...3...)	(...4...)	(...5...)	(...6...)	

¿Que mejoraría?

**6.d.** ¿Está satisfecho con la información procedente del derecho de petición de los ciudadanos?

Nada satisfecho						Totalmente satisfecho
(...1...)	(...2...)	(...3...)	(...4...)	(...5...)	(...6...)	

¿Que mejoraría?

**6.e.** ¿Está satisfecho con las peticiones de información o documentación (art. 7 Reglamento).

Nada satisfecho						Totalmente satisfecho
(...1...)	(...2...)	(...3...)	(...4...)	(...5...)	(...6...)	

¿Que mejoraría?

**6.f.** ¿Está satisfecho con la información obtenida por medio de los Informes del Defensor del Pueblo?

Nada satisfecho						Totalmente satisfecho
(...1...)	(...2...)	(...3...)	(...4...)	(...5...)	(...6...)	

¿Que mejoraría?

**6.g.** ¿Está satisfecho con la información obtenida por medio de las Comparecencias?

Nada satisfecho						Totalmente satisfecho
(...1...)	(...2...)	(...3...)	(...4...)	(...5...)	(...6...)	

¿Que mejoraría?

**BIBLIOGRAFIA.**

## BIBLIOGRAFIA

---

AGUIAR, L. 1977. "Democracia directa y Estado constitucional". Madrid: Edersa.

ALVIRA, Francisco. 1983. "Perspectiva cualitativa - perspectiva cuantitativa en la metodología sociológica" en "Revista Española de Investigaciones Sociológicas", 22, 53-76

ALLEN, V. L. 1975. "Social Support for Nonconformity" en BERKOWITZ (comp.) "Advances in experimental social psychology" (vol. 8, pp. 2-46). Nueva York: Academic Press.

ALLPORT, Floyd H. 1937. "Toward a Science of Public Opinion" en "Public Opinion Quarterly", 1, n.1.

ALMOND, Gabriel A. y VERBA, Sidney. 1963. "The civic culture: political attitudes and democracy in five nations". Princeton: Princeton University Press.

ANCHEN, Christopher H. 1977. "Measuring Representation: Perils of the Correlation Coefficient". American Journal of Political Science 21 p.805 y ss.

ARAGON REYES, M. PEÑARANDA RAMOS, J.L. SAINZ MORENO, F. y ALMENDROS MANZANO, A. 1994. "Instrumentos de información de las Cámaras Parlamentarias". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

AUBACH, María Teresa (Coord.). 1994. "Comunicación y Pluralismo. Actas del I Congreso Internacional". Salamanca: Universidad Pontificia de Salamanca.

BACKSTROM, Charles H. 1977. "Congress and the Public: How Representative Is One of the Other?". American Politics Quarterly 5 p. 411 y ss.

BAKER, K. M. 1990. "Public Opinion as Political Invention" en "Inventing the French Revolution: Essays on French Political Culture in the Eighteenth Century" (pp. 167-199) Cambridge: Cambridge University Press.

BARKER, A. y RUSH, M. 1970. "The Member of Parliament and his Information". London: George Ullen and Uwin Ltd.  
BAUER, Wilhelm, 1914, "Die öffentliche Meinung und ihre geschichtlichen Grundlagen" Tgübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

BAUER, Wilhelm. 1930 "Die öffentliche Meinung in der Weltgeschichte" Wildpark-Postdam, Akademische Verlagsgesellschaft Athenaion.

BAUMHAUER, Otto A, 1979 "Clima de opinión, opinión pública, control social: un acercamiento sistémico general" en RIVADENEIRA PRADA, Raúl, 1979 (1ªed 1976) "La opinión pública. Análisis, estructura y métodos para su estudio". México: Editorial Trillas.

BENEYTO, Juan. 1961. "Teoría y técnica de la opinión pública". Madrid

BENEYTO, Juan. 1963. "La opinión pública internacional" Madrid: Tecnos.

BIMBER, Bruce, 1991 "Information as Factor in Congressional Politics" en Legislative Studies Quarterly vol. XVI, nº4 pag. 585-605.

BLUMER, Herbert. 1982 "El interaccionismo simbólico: perspectiva y método," Barcelona:Editorial Hora. Especialmente el apartado "La opinión pública y su sondeo" (v.o 1948). Original en American Sociological Review, 1948.

BLUMER, Herbert. (v.o.1939) "The Mass, The Public and Public Opinion" en BERELSON y JANOWITZ (eds) 1950 "Reader in Public Opinion and Communication" New York:Glencoe.

BIRNBAUM, P., HAMON, F. y TROPER, M. 1977 "Réinventer le Parlement". Paris.

BISHOP, George F. y FRANCOVIC, Kathleen A. 1981. "Ideological Consensus and Constraint among Party Leaders and Followers in the 1978 Election" en Micropolitics 2 p. 87 y ss.

BÖKELMAN, F. 1983. "Formación y funciones sociales de la opinión pública". Barcelona: Gustavo Gili.

BOUZA ALVAREZ, Fermín. 1983. "Procedimientos retóricos del cartel". Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

BRYCE, James. 1888-1889 "The American Commonwealth", 2 vols. Londres: Macmillan. [cit Noelle]

BURDEAU, Georges. 1958. "L'évolution des techniques d'expression de l'opinion publique dans la démocratie" en BERGER y otros "L'Opinion publique" Paris: P.U.F.

BURDEAU, Georges. 1970. (2ª reimpresión) (v.o. 1956) "La Democracia". Caracas-Barcelona: Ariel.

CAAMAÑO DOMINGUEZ, Francisco. 1991. "El mandato parlamentario" Madrid: Congreso de los Diputados.

CAAMAÑO DOMINGUEZ, Francisco. 1992. "Mandato parlamentario y derechos fundamentales (notas para una teoría de la representación constitucionalmente adecuada)", Revista Española de Derecho Constitucional, nº 12.

CANEL, María José. 1993. "La opinion pública. Estudio del origen de un concepto polémico en la Ilustración Escocesa" Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra.

CANTRIL, H., GAUDET, H., y HERZOG, H. 1940. "The Invasion from Mars: A Study in the Psychology of Panic" Princeton: Princeton University Press.

CARRÉ DE MALBERG, 1948 "Teoría General del Estado" México.

CASE, Lynn M. 1954. "French Opinion on War and Diplomacy During the Second Empire" University of Pennsylvania Press.

CAZORLA, L. 1985. "Las Cortes Generales ¿Parlamento contemporáneo?" Madrid: Civitas.

CIS [Centro de Investigaciones Sociológicas]. 1986. "Actitudes y opiniones de los españoles ante la Constitución y las instituciones democráticas". Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. Estudios y Encuestas 3.

CIS [Centro de Investigaciones Sociológicas]. 1990. "Actitudes y opiniones de los españoles ante la Constitución y las instituciones democráticas: once años de Constitución (1978-1989)" Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, Estudios y Encuestas 23.

CIS [Centro de Investigaciones Sociológicas]. 1992. "Catálogo del Banco de Datos" Madrid: CIS.

CLEMENS, John. 1983. "Polls, Politics and Populism" Hants:Gower House.

CLUB JEAN MOULIN. 1967. (v.o. 1962) "El Estado y el ciudadano" Madrid: Aguilar.

COMMISSION ON FREEDOM OF THE PRESS. 1947. "Toward a free and responsible press: A general report on mass communication" Chicago: Chicago University Press.

COMTE, Auguste. 1823. "Plan des travaux scientifiques nécessaires pour réorganiser la société" (Edición de 1970: Paris:Aubier-Montaigne). (Trad. castellano: "Plan de trabajos científicos necesarios para reorganizar la sociedad" en COMTE, A. 1942. "Ensayos" México: Fondo de Cultura Económica.



CONVERSE, Philip E. y PIERCE Roy. 1986. "Political Representation in France". Cambridge MA: Harvard University Press.

COTTERET, J. y EMERI, C. 1973. "Los sistemas electorales". Barcelona: Oikos Tau.

COTTERET, Jean Marie. 1977. "La Comunicación Política"  
CHAFFEE, S. 1975. "Political Communication". Londres: Sage.

CRESPI, Irving. 1989. "Public Opinion, Polls and Democracy"

CHAFFEE, S. 1975. "Political Communication". Londres: Sage.

CHILDS, Harwood. 1965. "Public Opinion: Nature, Formation and Role". Princeton, New Jersey: Van Nostrand.

CHUECA RODRIGUEZ, R.L. 1987. "Sobre la irreductible dificultad de la representación política". Revista de Derecho Constitucional nº 21.

CHUECA RODRIGUEZ, R.L. 1988. "La representación como posibilidad en el Estado de partidos". Revista de Derecho Político nº 27-28.

DADER, José Luis. 1990. "Las teorías contemporáneas" en MUÑOZ-ALONSO, Alejandro., MONZON, Cándido., ROSPIR, Juan Ignacio., y DADER, José Luis., "Opinión Pública y Comunicación Política" 1990. (pp. 186-217). Madrid: EUDEMA.

DADER GARCIA, José Luis, 1987. "Opinión Pública y periodismo" Pamplona: EUNSA.

DADER GARCIA, José Luis, 1991. "La documentación de la Opinión Pública. (Fuentes bibliográficas y estructuración temática)". Documentación de las Ciencias de la Información, nº 14, Madrid: Univ. Complutense.

DADER, José Luis. 1992. "El periodista en el espacio público". Madrid: Bosch.

DAHL, Robert A. 1993 (v.o. 1989). "La democracia y sus críticos". Barcelona:Paidós.

DEWEY, J. 1927 "The public and its problem" Nueva York: Holt, Rinehart y Winston.

DEXTER, Lewis Anthony. 1970. "Elite and Specialized Interviewing" Evanston Ill: Northwestern University Press.

DICEY, Albert V. 1905. (1920 2ªed). "Lectures on the Relations Between Law and Public Opinion in England During the 19th Century" Londres: Macmillan.

DOOB, L. W. 1948. "Public Opinion and Propaganda" Nueva York: Holt, Rinehart y Winston.

DUNCAN, Graeme. 1983. "Democratic Theory and Practice". Cambridge: Cambridge University Press.

DUVERGER, Maurice. 1988 (v.o. 1978. 15ª ed, revisada y aumentada). "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional". Barcelona: Ariel.

EDELMAN, M. 1964. "The Symbolic Uses of Politics"  
Urbana: University of Illinois Press.

EMDEN, Cecil S. 1956 (2ªed) "The People and the Constitution" Londres: Oxford University Press.

ENTMAN, R.M. 1989 "Democracy without Citizens: Media and the Decay of American Politics" Oxford: Oxford University Press.

ERIKSON, Robert S. 1978. "Constituency Opinion and Congressional Behavior: A Reexamination of the Miller-Stokes Representation Data" en American Journal of Political Science 22 p. 511 y ss.

ESTEBAN, Jorge de. 1967 "La representación de intereses y su institucionalización: sus diferentes modelos" en Revista de Estudios Políticos, n.155, Madrid.

ESTEBAN, Jorge de y GONZALEZ-TREVIJANO, Pedro J. 1992 "Curso de Derecho Constitucional Español I" Madrid: Servicio de Publicaciones. Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid.

ESTEBAN, Jorge de y GONZALEZ-TREVIJANO, Pedro J. 1993. "Curso de Derecho Constitucional Español II" Madrid: Servicio de Publicaciones. Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid.

ESTEBAN, Jorge de y LOPEZ GUERRA, Luis. (con la colaboración de GARCIA MORILLO, Joaquín y PEREZ TREMP, Pablo). 1980. "El régimen constitucional español 1". Barcelona: Labor.

ESTEBAN, Jorge de y LOPEZ GUERRA, Luis. (con la colaboración de ESPIN, Eduardo y GARCIA MORILLO, Joaquín). 1982. "El régimen constitucional español 2". Barcelona: Labor.

FENNO, Richard, Jr. 1973. "Congressmen in Committees". Boston: Little Brown.

FERNANDEZ MERA, M<sup>a</sup> Victoria. 1992. "Informatización de fondos bibliográficos en los parlamentos europeos" en Revista de Cortes Generales, n<sup>o</sup>26: 247-265.

FERNANDEZ SEGADO, Francisco. 1992. "El Sistema Constitucional Español" Madrid: Dykinson.

FRAENKEL, E. 1957. "Parlament und öffentliche Meinung" en FRAENKEL, E "Festschrift für Herzfeld" Berlín.

FRAGA, Manuel. 1973. "Legitimidad y representación". Barcelona: Grijalbo.

GALLUP REPORT. 1986. "Political social and economic trends".

GARCIA FERRANDO, Manuel; IBÁÑEZ, Jesús; y ALVIRA, Francisco. 1989. "El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación." Madrid: Alianza. [Existe edición revisada y ampliada de 1994]

GARCIA FERRANDO, Manuel y SANMARTIN, Ricardo. 1986. "La observación científica y la obtención de datos sociológicos" en GARCIA FERRANDO, Manuel; IBÁÑEZ, Jesús; y ALVIRA, Francisco. 1989. "El análisis de la realidad"

social. Métodos y técnicas de investigación. Madrid: Alianza.

GARRORENA MORALES, Angel. 1991. "Representación política y Constitución democrática" Madrid: Cívitas.

GARRORENA MORALES, Angel. 1990. "Apuntes para una revisión crítica de la teoría de la representación". en GARRORENA MORALES (ed.) "El Parlamento y sus tranforamciones actuales" Murcia:Tecnos y Asamblea Regional de Murcia.

GERSTLE, Jaques. 1992. "La Communication politique". Paris: Presses Universitaires de France.

GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, Alvaro. 19??. "El control parlamentario de la administración" Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

GINER DE GRADO, Carlos. 1986. "Los Ombudsmen europeos", Barcelona: Tibidabo.

GINSBERG, B., 1986. "The Captive Public: How Mass Opinion Promotes State Power" Nueva York: Basic Books.

GITLIN, T. 1978. "Media Sociology: The Dominant Paradigm" en "Theory and Society" nº 6. pp. 205-253.

GOMEZ, Anibal. 1982. "Opinión Pública y medio de difusión" Quito: Ciespal.

GONZALEZ BLASCO, Pedro. 1986. "Medir en Ciencias Sociales" en GARCIA FERRANDO, Manuel; IBAÑEZ, Jesús; y ALVIRA, Francisco. 1989. "El análisis de la realidad"

social. Métodos y técnicas de investigación. Madrid: Alianza. (pp. 209-267).

GONZALEZ GAITANO, Norberto y LOPEZ-PEÑALVER, Ana María. 1994. "Pluralismo político e ideológico de los periodistas. Un caso regional" en AUBACH, María Teresa (Coord.). 1994. "Comunicación y Pluralismo. Actas del I Congreso Internacional" Salamanca: Universidad Pontificia de Salamanca. (pp. 321-340)

GONZALEZ SEARA, Luis. 1965. "La prensa y la opinión pública internacional" Barcelona: Instituto de Ciencias Sociales. Diputación Provincial.

GONZALEZ SEARA, Luis. 1968 "Opinión Pública y Comunicación de Masas" Barcelona: Ariel Ediciones.

GRABER, D. 1987. "El poder de los medios en la política". Buenos Aires: Ed. Latinoamérica.

HABERMAS, Jürgen. 1962 "Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft" Neuwied: Hermann Luchterhand. (Trad. castellana: 1981. "Historia y crítica de la opinión pública". Barcelona: Gustavo Gili).

HABERMAS, Jürgen. 1981 (Trad. castellana: 1987. "Teoría de la acción comunicativa". 2 vol. Madrid: Taurus).

HASTINGS, Elizabeth H. y HASTINGS, Philip K. 1982. "Index international public opinion". Westport: Greenwood Press.

HASTINGS, Elizabeth H. y HASTINGS, Philip K. 1984.  
"Index international public opinion 1982-1983".  
 Westport: Greenwood Press.

HASTINGS, Elizabeth H. y HASTINGS, Philip K. 1985.  
"Index international public opinion 1983-1984".  
 Westport: Greenwood Press.

HASTINGS, Elizabeth H. y HASTINGS, Philip K. 1986.  
"Index international public opinion 1984-1985".  
 Westport: Greenwood Press.

HASTINGS, Elizabeth H. y HASTINGS, Philip K. 1988.  
"Index international public opinion 1986-1987".  
 Westport: Greenwood Press.

HELLER, Hermann. 1934 "Staatslehre" Leiden: A..W.  
 Sijthoff's Uitgeversmaatschappij N. V. (Trad.  
 castellano: 1974 (7ª reimpresión) "Teoría del Estado"  
 México: Fondo de Cultura Económica).

HENKE. 1964. "Das Recht der politischen Parteien".  
 Göttingen.

HENNESSY, Bernard. 1965. "Public Opinion" Monterrey CA:  
 Brooks/Cole Publishing Company.

HERMAN, E. S. y CHOMSKY, N. 1988. "Manufacturing  
 Consent: The Political Economy of the Mass Media" Nueva  
 York: Pantheon Books. [cit Price]

HERRERA, Cheryl Lyn, HERRERA, Richard, SMITH, Eric  
 R.A.N., 1992. "Public Opinion and Congressional

Representation" en "Public Opinion Quaterly" Volume 56 p.185-205.

HUME, David. 1739. "A Treatise of Human Nature" Edición de SELBY-BIGGE, L. A. 1896. Oxford: At the Clarendon Press. (Trad. castellano: 1988. "Tratado de la naturaleza humana" Madrid: Tecnos).

JACKSON, John S.; BROWN, Barbara L.; y BOSITIS, David. 1982. "Herbert McClosky and Friends Revisited: 1980 Democratic and Republicans Party Elites Compared to the Mass Public" en American Politics Quarterly 10 p.158 y ss.

JONES, Charles O. 1976. "Why Congress Can't Do Policy Analysis (or words to that effect)" en Policy Analysis 2:251-64

JUDGE, David. 1992. "Parliament and Industry: Bridging the Gap" en Parlamentary Affairs, vol 45, nº1, january 1992. Oxford.

KATZ, D., CARTWIRGHT, D., ELDERSVELD, S., y LEE, A.M. (comps) 1954. "Public Opinion and Propaganda" Nueva York: Dryden Press.

KEY, Victor. O. 1961. "Public Opinion and American Democracy" Nueva York: Knopf.

KEY, Victor O. 1962. "Política, partidos y grupos de presión" Madrid: Instituto de Estudios Políticos.

KEY, Victor O. 1968. "An Introduction to Public Opinion and American Democracy" en WELCH y COMER (eds.) 1975.



"Public Opinion. Its Formation, Measurement and Impact"  
Palo Alto, CA: Mayfield Pub.

KINGDON, John W. 1981 "Congressmen's Voting Decisions"  
2ª ed Nueva York: Harper & Row.

KORNHAUSER, W., 1959. "The politics of Mass Society"  
Nueva York: Free Press.

KRAUS, S. y DAVIS, D. 1980 "The effects of mass communication on political behavior" University Park: Pennsylvania State University Press.

KREPS, Gary L. 1990. "Organizational Communication". New York: Longman.

KREHBIEL, Keith. 1991. "Information and Legislative Organization". Ann Arbor: University of Michigan Press.

LASSWELL, H. D. 1927. "Propaganda Technique in the World War". Nueva York: Knopf.

LASSWELL, H.D. 1941. "Democracy through Public Opinion"  
Menasha, WI: George Banta.

LAZARSFELD, Paul. 1957. "Public Opinion and the Classical Tradition" en "Public Opinion Quarterly", vol.21:1 (pp. 39-53) (Trad. castellano: en STEINBERG y BLUEM (eds.) 1972. "Medios de masas y comunicación" México: Roble.

LE BON, G. 1895. "The Crowd" Editado por MERTON, Robert K. (comp.) 1960. Nueva York: Viking.

LIEBERT, Ulrike. 1988. "Parlamento y consolidación de la democracia en la Europa del Sur" en Revista Española de Investigaciones Sociológicas nº42, p33-136

LIEBERT, U. y COTTA, M. (eds) 1990. "Parliament and democratic consolidation in Suthern Europe" Londres:Printer Publishers.

LIJPHART, Arend. 1995. "Sistemas electorales y sistemas de partidos" Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

LINZ, Juan J. 1978. "Crisis, breakdown and reequilibrium" en LINZ Juan J. y STEPAN, Alfred (eds) "The breakdown of democratic regimes". Baltimore:Johns Hopkins University Press.

LINZ, J.J. y MONTERO J.R. 1986. "Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los años ochenta" Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

LIPPMANN, Walter. 1922. "Public Opinion" Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich. (trad. castellana: 1964 "La opinión pública" Buenos Aires: Compañía General Fabril.)

LIPPMANN, Walter. 1925. "The phantom public" Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.

LIPPMANN, Walter. 1955. "Public Philosophy" (Trad. castellana: 1956 "La crisis de la democracia occidental" México:Ed. Hispano Europea.

LIPSET, Seymour M. 1959. "Political man: the social bases of politics" Garden City:Doubleday.

LOCKE, John. 1689. "An Essay Concerning Human Understanding" (Edición preparada por CRANSTON, Maurice. 1965. Nueva York: Collier Books). (Trad. castellana: 1956. México: Fondo de Cultura Económica).

LOWELL, Lawrence. 1913. "Public Opinion and Popular Government" Nueva York

LUCAS MARIN, Antonio. 1995. "La participación en el trabajo". Madrid:Lumen

LUCAS VERDU, Pablo. 1986. "Curso de Derecho Político". Madrid: Tecnos.

LUHMANN, Niklas. (v.o. 1970). "Öfentliche Meinung" en 1971. "Politische Planung: Aufsätze zur Soziologier von Politik und Verwaltung" Opladen: Westdeutcher. (Trad. italiano: 1978 "Stato di Diritto e sistema sociale" Napoles: Guida).

LUHMANN, Niklas y HABERMAS, Jürgen. 1971. "Theorie der Gessellschaft oder Socialtechnologie-Was leistet die Systemforschung?" Frankfurt: Surhkamp.

LUHMANN, Niklas. 1993. (v.o. 1981) "Teoría política en el Estado de Bienestar". Madrid: Alianza Editorial. (En esta edición también se publica el breve estudio "El futuro de la democracia" (v.o. 1987)).

LUTTBEG, Norman R. 1968. "The Structure of Beliefs among Leaders and the Public" en Public Opinion Quarterly 32 p.398 y ss.

LLANO, Alejandro. 1983. "Gnoseología" Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra.

MACIÀ, M. 1990. "Nuevas tecnologías de la comunicación escrita y profesión bibliotecaria" en "Terceras Jornadas Españolas de Documentación Automatizada: DOCUMAT 90" vol 2 páginas 913-926 Palma de Mallorca: Secretariat de Publicacions i Intercanvi Científic de la Universitat de les Illes Balears.

MacIVER, Robert M. 1954. "Academic Freedom in the United States" New York: Columbia University Press.

MADISON, J., HAMILTON, A., y JAY, J. 1788. "The Federalist" (Trad. castellano: VELASCO, Gustavo R. 1943. "El Federalista" México: Fondo de Cultura Económica).

MANHEIM, Jarol B. y RICH, Richard C. "Empirical Political Analysis. Research Methods in Political Science" New York: Longman (trad. castellano: 1988 "Análisis Político Empírico. Métodos de investigación en Ciencia Política" Madrid: Alianza).

MARAVALL, José Antonio. 1983. "La corriente democrática medieval en España y la fórmula "Quod omnes tangit", dentro de "Estudios de Historia del Pensamiento Español", Tomo I. Madrid: Cultura Hispánica.

MARGOLIS, Michael. 1979. "Viable Democracy". Londres: Penguin.

MARGOLIS, Michael y MAUSER, Gary A. 1989 "Manipulating Public Opinion. Essays on Public Opinion as a Dependent Variable". Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing Company.

MARTIN LOPEZ, Enrique. 1990. "Sociología de la opinión pública". Vol. I Madrid: Departamento de Publicaciones de Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

MARTINEZ ESTERUELAS, Cruz. 1971. "Concepto y función de la opinión pública" Santander: Universidad Internacional Menéndez Pelayo.

MARTINEZ-GARCIA, B.J. 1993. "Actualidad del mandato representativo". "Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense", nº81.

McCLOSKEY Herbert; HOFFMAN Paul J. y O'HARA, Rosemary. 1960. "Issue Conflict and Consensus among Party Leaders and Followers" en "American Political Science Review" 54 pp. 406 y ss.

McDONOUGH, Peter, BARNES, Samuel H. y LOPEZ PINA, Antonio. 1986. "The growth of democratic legitimacy in Spain" en "American Political Science Review" 80, pp. 735-760.

MATYHEW, David. 1974. "Congressional Elections: The Case of Vanishing Marginals". Polity 6:295-317.

MEAD, George Herbert. 1934. "Mind, Self and Society: From the Standpoint of a Social Behaviorist" Chicago: University of Chicago Press.

MEADOW, Robert. 1980. "Politics as communication". Norwood: Ablex Co.

MICHELS, Robert. 1911. "Political Parties" (Traducción española "Los partidos políticos" Buenos Aires: Amorrortu.

MILLER, Warren y STOKES, Donald. 1963. "Constituency Influence in Congress" American Political Science Review 57:45-56.

MILLER, Warren y STOKES, Donald. 1966 "Constituency Influence in Congress" en CAMPBELL, MILLER y STOKES "Elections and the Political Order". New York: Willey.

MILLS, C. Wright. 1956. "The Power Elite" Oxford: Oxford University Press. (Trad. castellana 1973 "La elite del poder" México: Fondo de Cultura Económica).

MONTERO, José Ramón. 1990. "Parlamento y opinión pública: las percepciones y los niveles de las Cortes Generales" en GARRORENA, Angel "El Parlamento y sus transformaciones actuales" Murcia:Tecnos y Asamblea Regional de Murcia.

MONTERO, José Ramón. 1992. "Sobre la democracia en España: legitimidad, apoyos institucionales y significados". Estudio/Working Paper 1992/39 de abril de 1992. Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March.

MONTERO, José Ramón y MORLINO, Leonardo. 1993. "Legitimidad y democracia en el sur de Europa" en Revista de Investigaciones Sociológicas nº64 oct-dic 1993.

MONTERO, José Ramón y RODRIGO, Fernando. 1990. "Conocer el parlamento: una selección de datos de encuesta sobre las Cortes Generales" en Revista de las Cortes Generales, 20

MONZON ARRIBAS, Cándido. 1987. "La opinión pública. Teoría, concepto y métodos". Madrid: Tecnos.

MORAGAS, M. 1985. "Sociología de la comunicación de masas". Barcelona: Gustavo Gili.

MUÑOZ-ALONSO, Alejandro y ROSPIR ZABALA, Juan Ignacio. 1988 "Un nuevo concepto de opinión pública" en CAMPO, Salustiano del. "Tratado de Sociología II" 2ª ed. Madrid: Taurus.

MUÑOZ-ALONSO, Alejandro. 1989 "Política y Nueva Comunicación: el impacto de los medios en la vida política" Madrid: FUNDESCO.

MUÑOZ-ALONSO, Alejandro., MONZON, Cándido., ROSPIR, Juan Ignacio., y DADER, José Luis., 1990 "Opinión Pública y Comunicación Política". Madrid: EUDEMA.

MUÑOZ-ALONSO, Alejandro y ROSPIR ZABALA, Juan Ignacio. 1996. "Comunicación Política" Madrid.

NIMMO, D. y SANDERS, K. 1981. "Handbook of Political Communication". Londres: Sage.

NOELLE-NEUMANN, Elisabeth. 1993 ed. revisada. (v.o. 1980) "The Spiral of Silence. Public Opinion- Our Social Skin". Chicago: The University of Chicago Press. (Trad.

castellano: 1995. "La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social" Barcelona: Paidós).

NOHLEN, Dieter. 1981. "Sistemas electorales del mundo". (Traducción de Ramón García Cotarelo). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

ONCKEN, Hermann 1914 "The Historian, the Statesman and Public Opinion" en "Essays on Politics and History" Berlín.

OZOUF, M. 1988 "'Public Opinion" at the end of the Old Regime" en "Journal of Modern History", 60.

PAESA, María y GONZALO, Miguel Angel. 1993. "El Departamento de Documentación de la Dirección de estudios del Congreso de los Diputados: 1984-1994" en Revista de las Cortes Generales nº29 Segundo cuatrimestre de 1993.

PAIOLEAU, Jean (ed). 1981. "L'Opinion publique: examen critique, nouvelles directions". París: Mouton.

PALETZ, David (ed). 1987. "Political Communication Research: Approaches, Studies, Assesments". Hove: Ablez Co.

PALETZ, D. y ENTMAN, R. 1980. "Power, Media, Politics". Nueva York: Free Press.

PALMER, Paul A. 1936. "The Concept of Public Opinion in Political Theory" en BERELSON, Bernard y JANOWITZ, Morris "Reader in Public Opinion and Communication" (pp. 3-13) Glencoe: Free Press.



PANEBIANCO, Angelo. 1990. "Modelos de partido". Madrid: Alianza Universidad.

PITKIN, Hanna F. 1985. (v.o. 1967). "El concepto de representación". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

POLSBY, Nelson J. 1975. "Legislatures" en GREENSTEIN, Fred I. y POLSBY, Nelson J.(ed) "Handbook of Political Science" vol.5 "Governmental institutions and processes" Addison-Wesley.

PORRAS NADALES, Antonio J. 1994. "Representación y democracia avanzada" Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

PRICE, Vincent. 1992. "Public Opinion" Newbury Park: Sage Publications. (Trad. castellana: 1994 "La opinión pública. Esfera pública y comunicación" Barcelona: Paidós.

PULZER, Peter G. 1975. 3ªed "Political representation and elections in Britain". Londres: George Allen and Unwin.

RAMIREZ, Manuel. 1985. "La participación política". Madrid:Tecnos.

RANGEON, F. (y otros). 1991. "La communication politique". Paris: Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie.

RECHIA, Giorgio. 1984. "Información parlamentaria y garantías fundamentales" en Revista de Estudios Políticos. n.40.

REY MORATO, Javier del. 1989. "La comunicación política". Madrid:EUDEMA.

RIVADENEYRA PRADA, Raúl, 1979 (1ªed 1976) "La opinión pública. Análisis, estructura y métodos para su estudio". México: Editorial Trillas.

RODA FERNANDEZ, R. 1989. "Medios de comunicación de masas". Madrid: CIS.

ROSPIR ZABALA, Juan Ignacio. 1983. "Los orígenes de la Opinión Pública en España". Tesis Doctoral. Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid.

ROVIGATTI, Vitaliano. 1981. "Lecciones sobre la Ciencia de la Opinión Pública" Quito: Ciespal.

RUBIO LORENTE, F. 1985. "El Parlamento y la representación política". en I Jornadas de Derecho Parlamentario. vol 1, Madrid: Congreso de los Diputados.

RUIZ SAN ROMAN, José A. 1994. "Notas para un acercamiento omnicomprendivo a la opinión pública" en AUBACH, María Teresa (Coord.). 1994. "Comunicación y Pluralismo. Actas del I Congreso Internacional" Salamanca: Universidad Pontificia de Salamanca.

RUSH, Michael. 1976. "Parliament and the Public". London: Longman.

SABATIER, P. y WHITEMAN, D. 1985. "Legislative Decision Making and Substantive Policy Information: Models of Information Flow" en Legislative Studies Quarterly, n. 10, p. 294-311.

SANCHEZ AGESTA, Luis. 1968. "La participación en la vida pública a través del proceso representativo", en "Democracia y responsabilidad" Madrid: Euramérica.

SANCHEZ AGESTA, Luis. 1983. "Principios de Teoría Política" (séptima edición). Editora Nacional. Madrid.

SANDY MAISEL, L. 1981. "Congresional Information Sources" en COOPER, J. y MACKENZIE, G.C. (eds.). The House at Work. Austin.

SANTAELLA, 1990. "Opinión pública e imagen política en Maquiavelo". Madrid: Alianza.

SANTAMARIA, J. 1972. "Participación política y democracia directa" en "Estudios de Sociología y Ciencia Política; homenaje al profesor C. Ollero", Madrid.

SANTAOLALLA LOPEZ, Fernando. 1982. "El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)" Madrid: Edit. de Derecho Reunidas.

SANTAOLALLA, Fernando. 1989. "El Parlamento en la encrucijada" Madrid. EUDEMA.

SANTAOLALLA LOPEZ, Fernando. 1990. "Derecho Parlamentario Español" Madrid: Espasa.

SANTAOLALLA, F. 1992. "Partidos políticos, Grupo parlamentario y Diputado" en SAPERAS, E. 1986. "Los efectos cognitivos de los medios de comunicación de masas" Barcelona: Ariel.

SARTORI, Giovanni. 1968 "Representational Systems" dentro de la voz "Representation" en la "International Encyclopedia of the Social Sciences", vol 13, Macmillan and Free Press.

SARTORI, G. 1988. "Teoría de la democracia". Madrid: Alianza Universidad.

SCHATTSCHNEIDER, E. 1960 "The Semisovereign People: A Realist's view of Democracy in America" Nueva York: Holt, Rinehart y Winston.

SCHICK, Allen. 1976. "The Supply and Demand for Analysis on Capitol Hill". Policy Analysis 2:215-34.

SCHICK, Allen. 1981. "Congress and Money". Washington, DC: American Enterprise Institute.

SCHNEIER, Edward. 1970. "The Intelligence of Congress: Information and Public Policy Patterns". The Annals of the American Academy of Political and Social Science 388:14-24.

SEARING, D. 1985. "The Role of Good Constituency Member and the Practice of Representation in Great Britain" en Journal of Politics, n. 47 p. 374-7.

SELLTIZ C, y otros. 1974. "Metodos de investigación en las relaciones sociales" Madrid: Rialp.

SFEZ, Lucien. 1988 "Critique de la communication".  
Paris: Seuil.

SILVA OCHOA, Juan Carlos. 1990. "El derecho de los parlamentarios a la documentación" en Revista de las Cortes Generales nº19: 7-41.

SMITH, B. L., LASSWELL, H. D., y CASEY, R. D. 1946.  
"Propaganda, Communication, and Public Opinion"  
Princeton: Princeton University Press.

SPEIER, Hans. 1950. "Historical Development of Public Opinion" en "American Journal of Sociology" 55 nº 4 (pp. 376-388).

STEINBERG, Charles S. (editor). 1966. "Public Opinion" en "Mass Media and Communication" (pp. 75-78) New York: Hastings House Publishers. (Trad. castellano: 1969. "Medios de masas y comunicación" México: Roble).

STOEZEL, J. y GIRAD, A. 1982. "Las encuestas de opinión pública". Madrid: CIS.

STONE, Walter J. 1979. "Measuring Constituency-Representative Linkages: Problems and Prospects" en Legislative Studies Quarterly 4 p.623 y ss.

SUSSMAN, Barry. 1988. "What Americans Really Think and Why Our Politicians Pay no Attention" Nueva York: Pantheon Books.

SWANSON, D. y NIMMO, D. 1990. "New Directions in Political Communication". Londres: Sage.

TARDE, Gabriel. 1901 "L'opinion et la multitude" (Trad. castellana: 1986 "La opinión y la multitud" Madrid: Taurus).

THOMPSON, Geo C. 1886. "Public Opinion and Lord Beaconsfield 1875-1880" Londres: Macmillan Co.

TOCQUEVILLE, Alexis. 1835/1840. "Democracy in America" (Edición de 1945: Nueva York: Knopf). (Trad. castellana 1989. "La democracia en América" Madrid: Aguilar).

TÖNNIES, Ferdinand. 1887. "Gemeinschaft und Gesellschaft" (Trad. castellano: 1947. "Comunidad y sociedad". Buenos Aires: Losada).

TÖNNIES, Ferdinand. 1922 "Kritik der Öffentliche Meinung". Berlín: Verlag von Julius Springer.

TORRES DEL MORAL, A. 1982. "Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos". Revista de Derecho Político nº14.

TORRES DEL MORAL, Antonio. 1975. "Democracia y representación en los orígenes del estado constitucional", en Revista de Estudios Políticos, n.203. 1975.

TORRES DEL MORAL, Antonio. 1983. Epígrafe "Refuerzo de la representación y sociedad participada", dentro de "Derecho Político (I)" p. 22-29. Madrid: UNED

ULLMANN, Walter. 1971 (v.o. 1961) "Principios de gobierno y política en la Edad Media" Madrid: Revista de Occidente.

VALDEAVELLANO, Luis G. de. 1973 3ª ed. "Curso de Historia de las Instituciones Españolas" Madrid: Revista de Occidente.

VALLESPIN, Fernando. 1993. "Introducción" en LUHMANN, Niklas. 1993. "Teoría política en el Estado de Bienestar". Madrid: Alianza Editorial.

VEGA, Pedro de, 1985. "Significado constitucional de la representación política" en Revista de Estudios Políticos n. 44 mar-abr 1985.

WEATHERFORD, Stephen. 1992. "Measuring Political Legitimacy" en American Political Science Review vol. 86 p.86 y ss.

WEISSBERG, Robert. 1978. "Collective vs Dyadic Representation in Congress" en American Political Science Review 72 p.535 y ss.

WHITE, W. 1961. "Beyond Conformity" Nueva York: Free Press.

WHITEMAN, David. 1985. "The Fate of Policy Analysis in Congressional Decision Making: Three Types of Use in Committees" en Western Political Quarterly 38:294-311.

WOOWARD, Julian y ROPER, Elmo 1950 Diciembre "Political Activity of American Citizens" en American Political Science Review vol XIV p. 872y ss.

WORCESTER, R. (ed.). 1983. "Political Opinion Polling. An International Review". Londres: MacMillan Press.

XIFRA HERAS, J. 1987. "La información como arma del Parlamento". Revista Cortes Generales. vol III: 2319-2334.

ZWIER, Robert. 1979. "The Search for Information: Specialists and Non-Specialists in the U.S. House of Representatives". Legislative Studies Quarterly 4:31-52.